Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

LE COMMERCE DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS: LES RÉSULTATS DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE

par

Chantal Blouin
Boursière Norman Robertson, 1998-1999

Direction de l'analyse commerciale et économique (EET)
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Avril 1999

Document de référence No. 10

100-03729/

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce International

COMMENTAIRE SUR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE NO. 10

LE COMMERCE DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS: LES RÉSULTATS DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE

par

Chantal Blouin
Boursière Norman Robertson, 1998-1999

Direction de l'analyse commerciale et économique (EET)
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

(Avril 1999)

Le commerce des services de télécommunications :
Les résultats de l'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base

TABLE DES MATIÈRES

1. L'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base (ATB).....4

2. Une évaluation de l'ATB.....7

3. Qu'est-ce qui suit?.....11
   3.1 La réforme du système de taxe de répartition.....11
   3.2 L'approfondissement des engagements.....15
   3.3 Le caractère exécutoire du Document de référence.....16

4. La mise en application du Document de référence.....17
   4.1 Le Canada.....17
      a. Garanties en matière de concurrence.....18
      b. Interconnexion.....19
      c. Service universel.....20
      d. Critères d'octroi des licences.....20
      e. Organisme de réglementation indépendant.....21
      f. Conclusions.....22

   4.2 Les États-Unis.....23
      a. Garanties en matière de concurrence.....23
      b. Interconnexion.....25
      c. Service universel.....26
      d. Critères d'octroi des licences.....26
      e. Organismes de réglementation indépendants.....28
      f. Conclusions.....28

   4.3 L'Union européenne.....28
      a. Garanties en matière de concurrence.....29
      b. Interconnexion.....30
      c. Service universel.....31
      d. Critères d'octroi des licences.....31
      e. Organismes de réglementation indépendants.....32
      f. Conclusions.....33

Le commerce des services de télécommunications: les résultats de làccord de lÒMC sur les télécommunications de base, par Chantal Blouin, Gouvernement du Canada © (ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), 1999. Les opinions exprimées ne sont par nécessairement celles du gouvernement du Canada. Prière d'addresser à l'auteur vos observations ou demands d'informations.

Cat. E73-16/10-1999F

Introduction

L'inclusion des services dans le régime du commerce multilatéral a été reconnue comme l'une des réalisations majeures de l'Uruguay Round. Jusqu'à très récemment, on ne considérait même pas les services comme pouvant faire l'objet d'échanges. Mais, grâce à une évolution progressive sur la façon de voir les services, on en est venu, au niveau international, à accepter de les inclure dans le régime du commerce international. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) découle de cette nouvelle compréhension. Toutefois, les engagements relatifs aux services auxquels les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont souscrit durant l'Uruguay Round se limitaient à des domaines précis et au mode de prestation de ces services. Un des secteurs où aucun engagement n'était pris à la fin de l'Uruguay Round était celui des services de télécommunications de base.

Les marchés des services de télécommunications présentent des caractéristiques particulières qui les rendent moins sujets à la concurrence que d'autres secteurs de services. Tout d'abord, les services nationaux étaient, dans la plupart des cas, dominés par un monopole national. Ce fournisseur unique était souvent propriété de l'État, ce qui suscitait une certaine inquiétude relative à l'indépendance de l'organisme de réglementation national. L'héritage de cette organisation commerciale monopolistique soulevait, elle aussi, certaines inquiétudes. On craignait que les titulaires (les fournisseurs qui détenaient le monopole avant la libéralisation) jouiraient d'un avantage injuste par rapport aux nouveaux intervenants. Un des avantages stratégiques des titulaires réside dans le contrôle qu'ils exercent sur les réseaux de communications actuels. La plupart des nouveaux intervenants doivent se brancher à ce réseau pour offrir leurs services. En leur refusant l'accès à ce réseau ou en exigeant des frais exagérés pour cet accès, les titulaires peuvent tenir en respect les concurrents éventuels.

Malgré ces préoccupations et étant donné l'importance de ce secteur comme industrie et comme infrastructure qui permet de réaliser d'autres types d'échanges, les négociations se sont poursuivies et une entente est finalement conclue en 1997 visant à mettre le secteur des télécommunications sous l'égide de l'AGCS, selon les engagements précis de chaque pays. L'Accord sur les télécommunications de base, signé le 15 février 1997 par les membres de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), établit de nouvelles règles relatives aux échanges commerciaux dans le secteur des services de télécommunications.[1]

---

[1] Les échanges de services de télécommunications revêtent deux formes principales : approvisionnements transfrontaliers et présence commerciale. Le commerce transfrontalier est le mode de transactions internationales le plus important au chapitre des services de télécommunications. Il consiste en appels téléphoniques internationaux, c'est-à-dire loger un appel dans un marché national vers un marché étranger. En 1995, ces services ont produit des recettes au détail de 52,8 milliards de dollars US (8,7% du marché mondial des services de télécommunications). La deuxième forme d'échange de services de télécommunications consiste en investissements étrangers visant à établir une présence commerciale. Jusqu'à dernièrement, cette forme de commerce était très limitée parce que la prestation

4.4 Le Japon....33
a. Garanties en matière de concurrence....33
b. Interconnexion....34
c.Disponibilité publique des critères d'octroi de licences....35
d. Service universel....35
e. Organisme de réglementation indépendant....35
f. Conclusions....36

5. Mot de la fin....38

ANNEXE....39

Le présent rapport traite des conséquences de ce nouvel accord. La première section décrit l'ATB et le Document de référence sur les principes de réglementation qui lui est joint. La deuxième section comporte une évaluation des points forts et faibles de l'ATB. Peut-il servir de modèle à d'autres secteurs? La troisième section soulève un certain nombre de questions relatives à des négociations futures sur les services de télécommunications. Une de ces questions consiste à évaluer dans quelle mesure l'ATB a été mis en pratique. Par conséquent, le reste du rapport se demande si les lois et règlements relatifs aux services de télécommunications au Canada, aux États-Unis, dans l'UE et au Japon sont conformes aux principes définis dans le document de référence. La mise en application de ces principes par les organismes de réglementation nationaux sera aussi examinée.

1. L'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base

Les négociations sur les services de télécommunications commencent officiellement sous les auspices du GATT, en 1986, dans le cadre de l'Uruguay Round, mais les trois premières années sont axées sur la création d'un plan d'accord général sur les services. En 1994, à la fin du round, on n'arrive pas à s'entendre sur les télécommunications de base,[2] mais on s'entend sur un Accord général sur le commerce des services (AGCS).[3] Cet accord définit le cadre général à l'intérieur duquel les télécommunications s'inscriront. L'AGCS demande aux membres de l'OMC d'observer 14 obligations générales, comme le traitement de la Nation la plus favorisée (NPF) et la transparence de la réglementation.[4] En plus des obligations générales, l'AGCS revêt la forme de calendriers nationaux des engagements. Les calendriers sont généralement organisés selon une base sectorielle, bien que des engagements horizontaux soient aussi possibles. On peut prendre ces engagements selon l'accès au marché ou des disciplines de traitement nationales, en ce qui concerne quatre modes d'approvisionnement. Dans l'Uruguay Round, plusieurs pays ont adopté des engagements précis à l'égard de l'accès au marché et des engagements nationaux relatifs aux services de télécommunications à valeur ajoutée (transmissions qui comportent un certain traitement de données), mais pas en ce qui concerne les télécommunications de base. Par conséquent, un groupe de négociation sur les télécommunications de base (NGTB) est créé à la fin de l'Uruguay Round afin de poursuivre les discussions sur cette question dans le but d'en arriver à une entente en 1996. Ces négociations sont rompues quand les États-Unis jugent que l'on n'en est pas arrivé à une masse critique d'engagements d'accès au marché. Les membres acceptent néanmoins de prolonger les négociations et, en février 1997, on conclut finalement un Accord sur les télécommunications de base.

---

de services de télécommunications dans la plupart des pays incombait à un seul organisme qui appartenait à l'État à part entière.

2 Les négociations ont été officiellement conclues lors d'une rencontre ministérielle qui a eu lieu le 1er avril 1994 à Marrakech, au Maroc. Le texte final qui traduisait ses résultats est entré en vigueur le 1er janvier 1995.

3 Une Annexe sur les Télécommunications a été jointe à l'AGCS. Cette annexe visait à faire en sorte que les fournisseurs de divers services aient accès aux réseaux de télécommunications du pays où ils font affaire.

4 Pour de plus amples renseignements sur l'AGCS, voir Bernard Hoeckman et Michel Kostecki, The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Cet accord comporte 55 calendriers d'engagements précis (représentant 69 pays, l'UE ne présente qu'un seul calendrier) concernant l'accès au marché et le traitement national des fournisseurs étrangers de services de télécommunications.[5] Les membres peuvent préciser quels sont les segments du secteur des services de télécommunications qu'ils veulent ouvrir à la concurrence étrangère (services de téléphonie locale ou interurbaine, téléphonie mobile). Les membres de l'OCDE, sauf la Turquie, ont libéralisé tous les segments du secteur des services de télécommunications.[6]

De plus, presque tous les signataires de l'ATB ont ajouté des engagements additionnels concernant les principes de leur réglementation. Ces principes de réglementation figurent dans le Document de référence, un bref document négocié en 1996. La majorité des membres ont consenti des engagements exécutoires en ajoutant le Document de référence à leur calendrier d'engagements (dans la section des engagements additionnels).[7]

Le Document de référence (DR) visait à étudier les questions définies dans l'introduction relativement à la dominance des titulaires et à faire en sorte de susciter des conditions de concurrence. En effet, l'abolition des barrières officielles à l'entrée ne suffit pas à garantir un accès réel au marché, étant donné la force des opérateurs nationaux traditionnels sur leur marché national et le contrôle qu'ils exercent sur des installations essentielles comme le réseau local de télécommunications. Dans les services de télécommunications, la structure traditionnelle du marché était monopolistique. Qu'il appartienne à l'État ou à des intérêts privés, le monopole national était chargé de la prestation de tous les services de télécommunications. Même après l'introduction de la concurrence, le problème de la domination du titulaire persiste.

Plusieurs pays de l'OCDE (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis) ont levé les barrières juridiques et réglementaires pour ceux qui voulaient pénétrer le marché des services de télécommunications dans les années 1980 et 1990.[8] Parallèlement, le

---

5 Les télécommunications de base sont maintenant incluses dans les engagements de 83 membres de l'OMC. Ce chiffre inclut les 69 participants au Quatrième Protocole sue les télécommunications de base, les 4 membres qui ont par la suite présenté un calendrier sur les télécommunications de base, 2 pays qui ont accédé récemment à l'entente et dont les engagements ressemblent à ceux du Quatrième Protocole, ainsi que 8 membres qui ont inclus certains services de base dans leurs calendriers de l'Uruguay Round .

6 Marco Bronkers et Pierre Larouche, «Telecommunications Services and the World Trade Organization», Journal of World Trade, 1997.

7 La Bolivie, l'Inde, le Malaysia, le Maroc, le Pakistan, les Philippines, la Turquie et le Venezuela n'ont pas inclus tout le document et le Bangladesh, le Brésil, l'Île Maurice et la Thaïlande l'adopteront plus tard.

8 OCDE, L'infrastructure des télécommunications : Les avantages de la concurrence, Paris, OCDE, 1995. Les engagements de nombreux pays membres de l'OCDE au niveau de l'OMC sont simplement le reflet de mesures qui ont déjà été mises en œuvre unilatéralement au niveau national ou, à tout le moins, adoptées. Par exemple, les membres de l'UE s'étaient déjà engagés à libéraliser leurs services de télécommunications avant janvier 1998.

Canada a ouvert son marché des appels interurbains à la concurrence locale en 1992 et son marché local en 1997. Ces premières expériences de concurrence, même si on les juge comme réussies en ce qui a trait à leurs répercussions sur le prix et la qualité, ont confirmé que la puissance de marché des titulaires imposait des précautions particulières si l'on voulait garantir des conditions de réelle concurrence.

Le Document de référence (DR) vise à créer ces conditions. Il comporte cinq sections principales. Il traite d'abord de la prévention des **comportements anticoncurrentiels** comme l'interfinancement, l'utilisation de renseignements obtenus des concurrents et la rétention de renseignements techniques ou commerciaux. « L'interfinancement anticoncurrentiel » désigne la coutume de demander des prix élevés pour un service et d'utiliser ces surplus pour défrayer d'autres services, dont le prix est inférieur aux coûts. Un problème antitrust possible est que le titulaire peut demander à ses clients un prix trop élevé pour des services sur lesquels il jouit d'un monopole de fait, comme le service téléphonique résidentiel de base, afin de réduire les prix dans des marchés concurrentiels.

Le deuxième élément du DR est l'**interconnexion.** C'est le point central du DR parce que la majorité des nouveaux intervenants ne peuvent pas mettre en place immédiatement leur réseau complet de télécommunications, étant donné que les investissements donnés sont très élevés, voire prohibitifs. Donc, ils doivent louer une partie du réseau du titulaire pour pouvoir offrir leur service. De plus, les clients des nouveaux intervenants doivent être reliés aux clients du titulaire de façon à ce que tout le monde sur le réseau puisse communiquer (externalité du réseau). Le DR précise que l'interconnexion avec le principal fournisseur doit être fournie :

- à tout point du réseau où c'est techniquement faisable,
- à des conditions et à des prix non discriminatoires, transparents et raisonnables et la qualité du service ne doit pas être « moins favorable » que le service fourni aux filiales,
- de manière opportune,
- à un taux axé sur les coûts.
- de façon suffisamment dégroupée.

Les procédures de négociations et les ententes d'interconnexion entre le principal fournisseur et les nouveaux intervenants doivent être publiques et transparentes. Un organisme indépendant doit résoudre les conflits si les négociations échouent.

La troisième section du DR exige que les obligations de **service universel** soient gérées de façon transparente, non discriminatoire et neutre au plan de la concurrence. Quatrièmement, le document inclut des engagements relatifs au processus **d'octroi de licences**. Si une licence est nécessaire pour assurer des services de télécommunications, les critères, termes et conditions des licences particulières doivent être publics. Il faut donner les raisons du refus d'une licence.

Enfin, les signataires du DR se sont engagés à garantir **l'indépendance de l'organisme de réglementation**. En effet, dans bon nombre de pays de l'OMC où la prestation du service téléphonique était la responsabilité exclusive de l'État, il n'y avait aucun organisme distinct chargé de réglementer les prix ou de superviser les pratiques. La Federal Communications Commission (FCC) (Commission fédérale des communications) des États-Unis et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) figuraient parmi les rares organismes de réglementation indépendants avant les années 1990. Le début de la concurrence fait que les nouveaux intervenants doivent savoir que les règles du jeu seront appliquées et exécutées par un arbitre impartial et non par un organisme qui fait partie du fournisseur de télécommunications dominant ou y est relié. Par conséquent, le DR stipule que « l'organisme de réglementation est séparé de tout fournisseur de services de télécommunications et n'est pas responsable devant lui. Les décisions des organismes de réglementation et les procédures qu'ils utilisent seront impartiales en ce qui concerne tous les participants au marché ».

2. Une évaluation de l'ATB

L'Accord sur les télécommunications de base et le document de référence sont-ils importants? Qu'ont-ils permis de réaliser? L'approche sectorielle utilisée pour les services de télécommunications peut-elle servir de modèle? Voilà le type de questions auxquelles la présente section permettra de répondre.

Les sceptiques souligneront que la plupart des engagements pris suite aux négociations sur les télécommunications de base sont des *engagements de statu quo*, c'est-à-dire qu'ils consistent en mesures de libéralisation exécutoires qui ont déjà été adoptées aux niveaux régional ou national.[9] Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays industrialisés. Comme souligné précédemment, le Canada, les États-Unis et l'Union européenne ont déjà mis fin, ou ont pris des engagements fermes à cet égard, aux droits exclusifs dans le secteur des services de télécommunications et ouvert le secteur à la concurrence. De plus, la réglementation nationale à l'appui de cette mesure d'élargissement de la concurrence est déjà adoptée ou en voie de l'être. En fait, ont peut affirmer que les engagements de l'OMC sur les services en général sont les seules initiatives de libéralisation exécutoires qui sont déjà en place aux niveaux national ou régional. On peut, en outre, souligner que les accords internationaux en général accusent un retard par rapport aux politiques nationales.

Toutefois, si l'on adopte un point de vue plus optimiste à la lumière de l'ATB, il faut indiquer qu'un engagement exécutoire à garder le secteur ouvert à la concurrence étrangère offre une

[9]Voir Eli Noam, «Assessing the WTO Agreement on Basic Telecommunications», dans Gary Clyde Hufbauer et Erika Wada (éds), Unfinished Business: Telecommunications after the Uruguay Round, Washington, Institute for International Economics, 1997. Il souligne aussi les limites des engagements d'investissements étrangers qui se trouvent dans l'Accord sur les télécommunications de base et les retards de mise en oeuvre exigés par de nombreux pays en voie de développement comme exemples des limites de l'ATB.

certitude et une fiabilité que la libéralisation nationale seules ne peuvent pas assurer aux investisseurs et aux fournisseurs. De plus, comme les parties à l'entente ont pris des engagements exécutoires relativement aux services de télécommunications, le secteur fait maintenant partie d'un processus de règlement des différends multilatéraux, le Mémorandum relatif au règlement des différends (MRRD) de l'OMC.

Un autre aspect important de l'Accord sur les télécommunications est qu'il tient compte de l'importance de la *réglementation nationale* et des pratiques du secteur privé dans l'application de la libéralisation. L'accord reconnaît que la libéralisation exige davantage que des « mesures frontalières » comme l'élimination des tarifs. Les « mesures internes » sont aussi maintenant considérées comme des obstacles éventuels aux politiques commerciales et les réglementations ont, plus particulièrement, fait l'objet d'examens plus poussés. Les réglementations peuvent bloquer l'accès au marché de diverses façons, même si la réglementation est appliquée de façon non discriminatoire aux sociétés nationales et étrangères. Le meilleur exemple de ce type de barrières à l'entrée est celui des règlements qui restreignent la fourniture d'un bien ou la prestation d'un service à un fournisseur unique. Le fait de concéder un monopole ne viole pas le principe du traitement national puisqu'il s'applique de la même façon aux entreprises nationales ou étrangères, mais il empêche un fournisseur d'entrer sur le marché. De même, un calendrier d'engagements qui comporte une très grande accessibilité à un marché national ne vaut pas grand chose si le fournisseur national dominant se livre à des pratiques qui empêchent les concurrents de pénétrer le marché.

Par conséquent, l'adoption des principes réglementaires du Document de référence par la vaste majorité des signataires de l'ATB constitue une réalisation importante. Il vise à prévenir les situations où les engagements d'accès au marché seraient annulés par la réglementation nationale comme un régime d'octroi de licences qui n'est pas clair ou des droits d'interconnexion faibles. L'ATB ne crée pas seulement un précédent comme la première négociation multilatérale sectorielle, il s'inscrit aussi dans le cadre d'une nouvelle tendance qui reconnaît que les « mesures internes », comme la réglementation nationale, peuvent constituer autant d'obstacles au commerce. Les Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et les Accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ont précédé le Document de référence à ce chapitre.

Il importe de comprendre la nature des principes réglementaires mis de l'avant dans le Document de référence. Le document n'oblige pas les signataires à adopter un ensemble unique de règlements relatifs aux services de télécommunications. Il assure plutôt des principes généraux qui visent à orienter les politiques nationales. Bien qu'en pratique, il rende les exigences réglementaires et les politiques gouvernementales des diverses juridictions plus semblables et se traduise par une certaine convergence des politiques, il reste que l'objectif ne consiste qu'à fournir des lignes directrices à respecter. Par exemple, les technocrates nationaux sont libres d'adopter une foule de critères pour l'octroi de licences, tant qu'ils sont publics et transparents. L'ATB ne tient pas non plus compte du facteur de propriété publique. Dans les pays où le monopole du service appartenait à l'État, les décideurs nationaux n'ont pas à privatiser le titulaire pour respecter leurs engagements.

Cette approche à la réglementation vise à atteindre un équilibre entre deux objectifs : une ouverture aux marchés internationaux et la souveraineté nationale. En essayant de tenir compte des différences au lieu de tenter de les harmoniser, les règles commerciales des services de télécommunications respectent le compromis au coeur du régime commercial, le compromis entre la libéralisation du commerce et la souveraineté des états.[10]

Malgré les éléments positifs de l'adoption du Document de référence sur les principes de la réglementation, on peut affirmer qu'une *approche horizontale* de ces questions constituerait une meilleure stratégie. En plus d'une couverture élargie, cette approche permettrait une perspective plus cohérente sur la façon dont la politique concurrentielle et la politique de réglementation s'intègrent à la politique commerciale.[11] Néanmoins, l'approche sectorielle adoptée pour les télécommunications présente certains avantages évidents. Elle permet aux membres d'élaborer des ententes qui portent sur les questions spécifiques à ce secteur. Par exemple, dans les services de télécommunications, des pratiques anticoncurrentielles précises ont été ciblées : l'interfinancement ou la rétention de renseignements techniques et commerciaux qui sont nécessaires au nouvel intervenant. La question de l'interfinancement concerne aussi directement une entente sectorielle, alors qu'une approche horizontale ne permettrait pas ce genre de détails. Le résultat est que les membres savent de manière plus précise à quoi ils s'engagent et qu'elle assure un langage plus précis sur lequel la commission peut fonder son analyse, si un membre a recours au processus de règlement des différends. L'approche sectorielle peut aussi être la seule qui soit faisable pour le moment. Le fait d'inclure la politique sur la concurrence et la réglementation nationale dans les accords de commerce multilatéral peut être perçue comme un empiétement majeur sur la souveraineté nationale par de nombreux membres de l'OMC.

Un des points faibles soulevés par les avocats au sujet du principe de réglementation dans l'ATB est le manque de précision. Ils soutiennent que de nombreux concepts utilisés dans le texte sont vagues, par exemple, le fait que la notion centrale de « fournisseur important » soit définie en termes très généraux dans le Document de référence sème un doute sur la capacité du

---

10 Robert Wolfe, « Reconstructing Domestic Regulation in the Trade Regime », préparé en vue d'une présentation devant l'International Studies Association, Washington DC, 19 février 1999, p.1.
« Des réglementations nationales incompatibles pourraient miner l'ouverture internationale, mais les pressions en faveur de l'homogénéisation minent les collectivités politiques. La globalisation et la libéralisation du commerce posent maintenant un défi aux réglementations d'État là où la réglementation réagit à la pression de la mondialisation dans des domaines comme la santé, la sécurité, les transports, les communications, la banque, les assurances, les droits des travailleurs, la culture et l'environnement. Ces défis aux réglementations nationales, et la réaction qu'ils suscitent, sont nouveaux quant à leur *contenu*, mais pas quant à leur *forme*. Ce processus est celui que Polanyi a décrit comme un double mouvement - un élargissement du rôle du marché qui suscite une réaction sociale. »

11 Un groupe de travail de l'OMC a déjà été créé pour explorer la relation entre le commerce et les politiques sur la concurrence.

document de mettre en application des normes exécutables sur les comportements anticoncurrentiels.[12] (Un fournisseur important est défini comme un fournisseur qui a un effet matériel sur le prix ou la quantité du fait qu'il contrôle une installation essentielle ou qu'il utilise sa position sur le marché.) Le Document de référence définit l'interfinancement comme une pratique anticoncurrentielle. Bronkers et Larouche insistent sur le fait qu'il est difficile de contrôler cet interfinancement, car cela exige la mise en application de systèmes stricts de comptabilité, d'imputabilité, de vérification et de divulgation qui ne sont pas inclus dans le DR. D'autres exemples du texte général du DR se trouvent dans la section sur le service universel et dans les clauses sur les licences. « Le DR ne tente pas de définir les situations pour lesquelles une licence pourrait être nécessaire et ne définit pas non plus les termes et conditions qui doivent ou ne doivent pas figurer dans une licence »[13]. De plus, on peut se demander s'il est nécessaire de définir des jalons pour des éléments comme les retards dans les décisions d'octroi de licences ou les frais d'interconnexion ou rendre la notion « d'interconnexion en tout point ou cela est faisable » plus claire.

La question du manque de précision peut être vue d'un point de vue juridique : il est difficile d'appliquer des règlements vagues. Par contre, on peut apprécier le degré de souplesse réglementaire associé à des définitions si larges. Comme on en a discuté plus tôt, les accords commerciaux doivent tenir compte des différences dans les réglementations nationales afin de respecter le droit des états souverains de créer des règles nationales, tout en essayant de réduire l'écart afin de limiter les répercussions négatives sur le commerce international. Le débat sur la modification du contenu du Document de référence sur les principes de la réglementation devra tenir compte de cette tension.

Outre que dans le Document de référence, on peut aussi souligner que l'Accord sur les Télécommunications de base a amélioré de diverses façons la situation qui prévalait jusqu'à maintenant dans les services de télécommunications. D'abord, un examen détaillé des calendriers d'engagements définit le nombre d'engagements de démantèlement auxquels les signataires ont consenti.[14] Par exemple, bien que l'Union européenne ait déjà prévu de permettre la concurrence dans les services de télécommunications à partir du 1er janvier 1998, « les membres de l'UE n'ont aucune obligation d'accorder des privilèges d'accès au marché à des non-membres de l'UE et ils ne font l'objet d'aucune pénalité s'ils traitent les fournisseurs qui ne font pas partie de l'UE de façon discriminatoire. Par l'entremise des engagements de 1997 de l'OMC, l'UE a consenti un engagement exécutoire à élargir l'accessibilité interne à son marché à des fournisseurs de l'extérieur de l'UE. » (traduction libre)[15]

---

12 Marco Bronkers et Pierre Larouche, «Telecommunications Services and the World Trade Organization», Journal of World Trade, 1997.

13 Idem.

14 United States International Trade Commission (USTIC), Recent Trends in U.S. Services Trade: 1998 Annual Report, Investigation nº 332-345, chapitre 4.

15 Ibid, p.4-42.

D'un point de vue plus large, on peut affirmer que l'ATB, ainsi que l'Accord sur la technologie de l'information (ATI) conclu en 1997 qui élimine tous les tarifs sur le matériel de technologie de l'information, sont encore plus importants que les accords commerciaux dans d'autres secteurs, étant donné que les technologies de l'information et de communications sont essentielles à la croissance économique. En effet, certains économistes ont analysé des périodes consécutives de croissance économique et reconnu les technologies de l'information comme le moteur des « paradigmes techno-économiques actuels »[16]. En effet, selon eux, chaque période de croissance est alimentée par une technologie centrale qui a un énorme potentiel d'applications multiples, d'innovation et de productivité accrue. La période précédente (des années 1930 aux années 1980) était fondée sur une énergie à bas prix et abondante, particulièrement le pétrole. Le nouveau mode de croissance est fondé sur les possibilités multiples des micropuces. Permettre la concurrence au chapitre des services de télécommunications peut être perçu comme tirer avantage de la croissance fondée sur les nouvelles technologies, ainsi que sur le fait de faciliter la diffusion de leurs avantages.

3. Qu'est-ce qui suit?

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) signale le début de négociations pour libéraliser davantage les services cinq ans après son entrée en vigueur. Par conséquent, les négociations de l'OMC, prévues pour 2000, incluront le commerce des services. Il est donc nécessaire de définir ce que seront les intérêts canadiens en vue des ces négociations. La présente section étudiera certaines des questions principales dans les négociations à venir relatives aux services de télécommunications.

3.1 Réforme du système de taxe répartition

Nous avons mentionné plus tôt que le commerce des services de télécommunications peut revêtir deux formes : approvisionnements transfrontaliers et présence commerciale. L'ATB et ses principes de réglementations portent surtout sur ces derniers. L'Accord est axé sur la garantie que de nouveaux concurrents, qu'ils appartiennent à des intérêts nationaux ou étrangers, pourront pénétrer sur le marché national et y participer. Étant donné les caractéristiques principales de l'industrie des télécommunications, des mesures relatives à l'interconnexion et aux comportements anticoncurrentiels sont incluses dans l'accord multilatéral.

---

16 « Certains changements dans les systèmes de technologie ont des effets si prononcés qu'ils ont une influence majeure sur l'ensemble de l'économie. Une modification de ce type renferme de nombreuses grappes d'innovations radicales et graduelles et pourrait éventuellement incorporer divers nouveaux systèmes technologiques. Une caractéristique essentielle de ce type de changements technologiques est qu'il comporte des répercussions *prépondérantes* dans l'ensemble de l'économie, c.-à-d. qu'il ne débouche pas seulement sur l'apparition d'une nouvelle gamme de produits, services, systèmes et industries de son propre chef, il touche aussi, directement ou indirectement, presque tous les autres secteurs de l'économie ». Christopher Freeman et Carlota Perez, « Structural crises of adjustment, business cycles and investment behavior » p.47.

Cependant, l'Accord sur les télécommunications de base fait peu pour modifier la situation relative à l'autre mode d'approvisionnement, c'est-à-dire le commerce transfrontalier de services de télécommunications. L'élément central de cette forme de commerce, le système de taxe de répartition des communications internationales, n'est pas directement touché par l'ATB. Dans la présente section, nous parlerons des problèmes relatifs au système actuel de taxe de répartition et de scénarios éventuels de solution de ce problème.[17]

Qu'est-ce que le système de taxe de répartition? Quand une personne d'un pays A (ex. : le Canada) appelle quelqu'un dans un autre pays B (ex. : la France), la société de téléphone canadienne doit payer la société de téléphone française pour acheminer l'appel. Le montant payé est négocié de façon bilatérale. Les deux sociétés s'entendent sur les taux de répartition, dont la moitié devient les frais demandés pour acheminer l'appel (le taux de règlement). Le prix de détail facturé au consommateur canadien par la société de téléphone canadienne est défini unilatéralement et est souvent appelé le taux de recouvrement. Ce système n'est pas soumis à la règle de la nation la plus favorisée qui régit le commerce international. Les taux de règlements ont été exclus des négociations de l'OMC sur les télécommunications.[18] Par conséquent, une société de téléphone peut imposer des taux différents aux sociétés de téléphone étrangères pour acheminer leurs appels.

On a soulevé deux questions importantes relativement à ce système bilatéral. La première porte sur le fossé entre les taux de répartition et le coût de prestation de ce service. En effet, on soutient même que les taux de taxe de répartition sont bien supérieurs aux coûts d'exploitation d'installations internationales et d'acheminement de ces appels. Avec la mise en oeuvre de nouvelles technologies de transmission, les coûts des appels internationaux ont plongé et continueront à le faire au fur et à mesure que les capacités de transmission augmentent. Toutefois, les taux de règlements n'ont pas diminué autant que les coûts. Certaines statistiques de la FCC illustrent l'écart. Le taux moyen de règlement payé par les sociétés américaines pour acheminer les appels internationaux est de 39 cents/minute, pour atteindre plus de 60 cents/minute si l'on exclut les pays de l'OCDE. La FCC a calculé que le coût d'acheminement

---

17 Cette discussion est fondée sur les articles et livres suivants :

- Mark Scanlan, « Why is the international accounting rate system in terminal decline, and what might be the consequences », Telecommunications Policy, vol.20, n° 10, 1996.
- Martin Cave et Len Waverman, « The future of international settlements », Telecommunications Policy, vol.22, n° 1 1998
- Peter Cowhey, « FCC benchmarks and the reform of the international telecommunications market », Telecommunications Policy, vol.22, n° 11, 1998.
- Len Waverman, The Political Economy of International Communications, Chapitre 1, Washington, EAI Press, à paraître.

18 On a accepté d'exclure les taux de répartition jusqu'à la révision de l'accord en l'an 2000.

d'un appel se situe entre cinq et 10 cents la minute.[19] Ces taux de règlement élevés se traduisent par des prix top élevés sur les communications internationales et une distribution inefficace des ressources.[20]

Le deuxième défi qui se pose au système bilatéral créé dans un monde de monopoles nationaux en matière de télécommunications est l'apparition de diverses formes de concurrence. La concurrence peut se dérouler entre les exploitants d'origine et d'arrivée de l'appel. Les interlocuteurs peuvent prévoir d'avance de loger l'appel à partir du pays où les taux de recouvrement sont les plus bas ou utiliser des services de rappel qui permettent à un client d'inverser le sens de l'appel. La situation peut avoir deux effets. Le pays dont les taux de recouvrement sont élevés perd tellement de trafic qu'il veut interdire les services de rappel. Ou, le même pays peut être en mesure de compenser la perte de trafic de sortie avec les recettes du taux de règlement des appels entrants plus nombreux.

Une autre coutume qui introduit la concurrence dans le régime monopolistique des télécommunications internationales est celle de « l'acheminement par le plus bas taux de répartition ». Étant donné les écarts importants entre les taux de règlement, le trafic du pays A au pays B peut être acheminé par le pays C afin de tirer avantage de la combinaison plus faible de taux de règlements. Une autre pratique importante consiste à éviter le système de taux de répartition au moyen de la revente internationale simple (RIS). Le trafic est transporté sur un circuit international privé et entre directement dans le réseau public à l'autre extrémité. Par exemple, « une banque américaine qui transige au Royaume-Uni logera des appels sur son réseau privé à partir de ses bureaux aux États-Unis vers le R.-U. où l'appel est commuté automatiquement par le réseau du standard automatique privé (PABX) de la banque et envoyé pour une interconnexion locale avec le réseau de British Telecom, comme s'il provenait d'un réseau d'appel privé au R.-U. »[21] La RIS bidirectionnelle, quand l'appel accède au réseau public aux deux extrémités, constitue une réelle menace aux taux de répartition et les pays dont les paiements de règlements sont positifs s'y sont opposés.[22]

Enfin, dans plusieurs pays, la concurrence dans la prestation des services de télécommunications internationales est permise. Toutefois, l'entrée de concurrents dans un système où, comme dans plusieurs pays, les services de télécommunications sont fournis par un seul

---

19 J. Lande et L. Blake, Trends in the US International Telecommunications Industry, Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, FCC, juin 1997.

20 L'étude (à paraître) de Waverman sur le marché américain de la téléphonie internationale laisse entendre que les prix élevés sont une conséquence des marges de profits élevées des sociétés de téléphone nationales.

21 Scanlan, 1996, p.744.

22 Même les pays sans paiements de règlements positifs se sont montrés prudents. « Les pays qui libéralisent, comme les É.-U., s'inquiètent du fait que, s'ils permettent la RIS unilatéralement, ils pourraient se retrouver dans la situation où le trafic entrant évite le système de taux de répartition, alors que le trafic sortant y est soumis. Pour cette raison, ils ont limité la RIS aux pays qui offrent des ententes réciproques ». Cave et Waverman, 1998, p.887.

organisme peut poser un problème. Le détenteur du monopole dans un pays qui négocie avec un certain nombre de fournisseurs d'un autre pays « a la capacité d'exiger des loyers aux deux extrémités par des ententes concurrentielles. Il pourrait offrir de résilier tout le trafic avec le concurrent qui accepte les frais de résiliation les plus bas. Le processus de soumissions concurrentiel qui en résulterait (appelé « surenchère ») ferait baisser le taux, alors que le monopoliste serait en mesure d'imposer un taux plus élevé.»[23] Les réglementateurs des pays comptant de nombreux concurrents, comme les Américains, ont adopté certaines règles pour contrer ce risque (répartition parallèle et rendement proportionnel).

Les nouvelles technologies et pratiques affaiblissent la base du système de taxes de répartition. De plus, les taux de règlement et de recouvrement élevés, malgré la chute des coûts de prestation des télécommunications internationales, nuisent à toutes les économies nationales. Les télécommunications internationales sont de plus en plus importantes dans l'économie mondiale. Les sociétés multinationales, en particulier, doivent demeurer en contact avec leurs bureaux et leurs succursales répartis autour du monde et les communications peuvent devenir une part trop grande de leur budget si les taux sont bien supérieurs aux coûts. Par conséquent, de nombreux analystes insistent sur la nécessité de réformes.

La réforme du régime des taxes de répartition peut revêtir divers aspects. Dans le cas de pays ayant un pouvoir de négociation important, l'option de réforme est de prendre des mesures unilatérales. Les États-Unis ont adopté cette stratégie. La FCC a ordonné aux sociétés américaines de réduire la somme d'argent versée aux sociétés étrangères pour acheminer leurs appels internationaux (abaisser le taux de règlement). Ces taux sont encore négociés de façon bilatérale entre les deux sociétés de téléphone, mais ils ne doivent pas dépasser les niveaux fixés par la FCC.

Une deuxième option consiste à abandonner le système bilatéral et à créer un régime multilatéral fondé sur des principes de transparence, de non-discrimination et de traitement national. Ce nouveau système sera négocié de l'intérieur et géré dans le cadre de l'OMC. Dans le système bilatéral actuel, les frais d'acheminement imposés aux sociétés étrangères ne sont, la plupart du temps, ni publiés ni fondés sur les coûts et peuvent être discriminatoires. Dans le nouveau régime, les frais d'acheminement seraient publiés, fondés sur les coûts et non discriminatoires (frais équivalents pour service équivalent). Waverman, 1999, propose que les frais d'acheminement incluent trois éléments : 1) des frais pour les installations internationales (satellite ou câble), 2) des frais pour la passerelle et 3) des frais pour transporter l'appel de la passerelle à l'interlocuteur). Ces frais seraient semblables à ceux imposés aux sociétés de téléphone pour acheminer les appels nationaux (frais d'interconnexion).

Des discussions multilatérales se sont déroulées à l'UIT mais, jusqu'à présent, elles ont échoué. Les résultats des négociations sur les taux de répartition sont importants, mais non essentiels

23 Cave and Waverman, 1998, p.886.

pour les sociétés de télécommunications canadiennes. En effet, 80 p. cent du trafic international des communications va vers les États-Unis et les taux demandés par les sociétés américaines pour acheminer le trafic ne sont pas surélevés, mais axés sur les coûts (10 cents la minute en 1998). Néanmoins, pour que les télécommunications s'inscrivent plus complètement dans le nouveau régime, il importe de compléter la transition vers un cadre multilatéral de services de télécommunications qui soit fondé sur les règlements.

L'adoption de l'ATB représente un pas décisif vers un régime de télécommunications internationales.[24] Le régime précédent « reposait sur le principe que les monopoles de service et d'équipement représentaient la façon la plus équitable et efficace d'assurer un service national et international. »[25]Le nouveau régime est fondé sur des bases différentes : des marchés concurrentiels dans la prestation de services de télécommunications sont maintenant considérés comme possibles et souhaitables. La structure institutionnelle du régime a aussi changé. L'adoption de l'ATB souligne aussi le changement du lieu où se décident les initiatives multilatérales dans les services de télécommunications de l'UIT à l'OMC. Les questions économiques importantes sont maintenant débattues à l'OMC. Néanmoins, l'UIT reste une institution importante pour les questions techniques comme la normalisation des attributions de spectres de fréquences.

3.2 Approfondir les engagements

En plus du problème de la terminaison nationale des communications internationales, les négociations à venir sur les services de télécommunications pourraient viser à élargir le niveau d'engagement des membres. Bon nombre de ceux-ci n'ont consenti aucun engagement, ou seulement quelques-uns, au chapitre des télécommunications. Par exemple, soixante-neuf pays ont signé l'Accord sur les télécommunications de base en 1997. Quels sont les intérêts du Canada à élargir ce groupe? Devrions-nous mettre l'accent sur les pays ou des régions en particulier? Une fois les préférences canadiennes établies, il faut évaluer les stratégies disponibles. Insister sur le fait que l'offre d'accession de membres éventuels inclut de bons engagements en matière de services de télécommunications est une stratégie. Une autre consiste à persuader les membres actuels de joindre l'ATB en leur donnant des exemples précis de la façon dont la libéralisation de leur industrie des services de télécommunications peut leur être bénéfique.

---

24 William Drake, « Assessing the WTO Agreement on Basic Telecommunications » dans Gary Clyde Hufbauer et Erika Walda (éds), ibid.

25 Peter F. Cowhey, « The international telecommunications regime: the political roots of regimes for high technology », International Organizations, vol.44, n° 2, printemps 1990, p.177.

De plus, parmi les membres qui ont pris des engagements, la couverture au niveau des sous-secteurs est souvent partielle et divers types de limites à l'accès au marché figurent dans les calendriers d'engagements.[26] Il importe de noter certaines différences entre les engagements des pays industrialisés et ceux des pays en voie de développement. Par exemple, tous les pays industrialisés ont pris des engagements sur les télécommunications de base et sur la majorité des services de télécommunications à valeur ajoutée. Les types d'obstacles à l'accès au marché peuvent aussi varier : les pays en voie de développement sont plus susceptibles de maintenir les limites du nombre de fournisseurs et du type d'entités juridiques qui peuvent offrir des services. Cependant, les limites à la participation d'actifs étrangers sont presque aussi fréquentes dans les pays industrialisés que dans ceux en voie de développement. Une analyse plus poussée et des consultations sont nécessaires pour définir les obstacles à l'accès au marché principal auxquels sont confrontés les entreprises canadiennes qui veulent offrir des services de télécommunications à l'étranger.

3.3 Le caractère exécutoire du Document de référence

Certaines institutions étudient à l'heure actuelle le Document de référence pour voir s'il peut servir de modèle de règlement des problèmes de réglementation et de concurrence dans d'autres secteurs.[27] Comme mentionné précédemment, la réglementation est perçue comme un des principaux obstacles aux commerces des services et le régime de commerce multilatéral n'est pas encore suffisamment équipé pour remédier à ce type de problèmes d'accès au marché. La stratégie utilisée pour redresser la situation nationale comme barrière commerciale dans les télécommunications consistait à encourager un certain niveau d'harmonisation par l'établissement de lignes directrices ou de principes sectoriels.

Toutefois, avant d'utiliser le Document de référence comme modèle pour d'autres secteurs, certaines questions préliminaires doivent être soulevées. Une question importante est le caractère exécutoire du Document de référence dans des différends dans le cadre de l'OMC. Certains aspects du document posent problème, étant donné le manque de précision. Une voie possible de correction du besoin perçu d'une plus grande précision est de réviser le texte du Document de référence visant à exprimer les principes qu'il comporte dans un langage plus clair. Toutefois, comme expliqué dans la section de l'évaluation, cette option doit être considérée à la lumière des avantages de la souplesse réglementaire permise par un document moins précis. En outre, on a laissé entendre que le statut juridique du Document de référence doit être renforcé, c.-à-d. que le DR doit être inclus dans l'AGCS comme tel, plutôt que de figurer comme engagement supplémentaire dans les calendriers nationaux.

La question du caractère exécutoire du DR nécessite une analyse plus profonde qui est

---

26 Conseil de l'OMC pour le commerce des services, Services de télécommunications : Note documentaire du Secrétariat, 8 décembre 1998.

27 Voir OCDE, Incidences de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC. Groupe mixte sur le Commerce et la Concurrence, 1999.

encore plus pressante car de nombreux pays et organismes commencent à l'examiner sérieusement comme modèle de définition de principes réglementaires dans un système commercial multilatéral.

4. La mise en oeuvre du Document de référence

Avant de se livrer à une nouvelle libéralisation dans les services de télécommunications, la mise en oeuvre de l'entente actuelle par nos partenaires commerciaux importants doit être évaluée. En particulier, il faut faire un examen de la mise en oeuvre des engagements des principes de réglementation définis dans le Document de référence. Les autres sections du présent document sont axées sur la mise en oeuvre du DR au Canada, aux États-Unis et dans l'Union européenne.

4.1 Le Canada

Jusqu'aux années 1990, la prestation de services de télécommunications au Canada reposait principalement sur les monopoles régionaux. Sauf dans certains cas (comme la Saskatchewan), ces entreprises appartenaient à des intérêts privés. Jusqu'en 1998, ces monopoles régionaux comme Bell Canada ou BC Tel faisaient partie d'une association nationale, Stentor, qui représentait les titulaires. Les communications outre-mer étaient aussi assurées par un monopole, Téléglobe Canada. L'organisme de réglementation fédéral, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) était chargé de superviser l'industrie, de façon à ce que les monopoles ne puissent pas tirer avantage de leur position en exigeant des taux de télécommunications excessifs et en offrant un mauvais service aux régions pauvres.

Au cours des dernières années, le paysage canadien des télécommunications a été l'objet de profondes transformations. La transition du monopole à la concurrence dans la prestation de services de télécommunications est au coeur de cette transformation et a supposé des changements importants dans l'environnement législatif et réglementaire. Il y avait de la concurrence dans certains segments du marché (comme les lignes privées), mais la première mesure importante de libéralisation est survenue en 1992, quand l'organisme de réglementation a permis la concurrence dans le marché téléphonique interurbain. Deux ans plus tard, dans sa

décision 94-19, le Conseil a déclaré que la concurrence dans le marché de la téléphonie locale était tout aussi souhaitable. [28] Les sections suivantes portent sur la façon dont la législation et la réglementation canadiennes se conforment aux cinq éléments principaux du DR.

a. Garanties en matière de concurrence

Au Canada, les titulaires assurent les services téléphoniques locaux et interurbains et, par conséquent, le risque d'interfinancement est réel. Nous verrons, dans la section suivante, que les États-Unis ont choisi une séparation structurelle plutôt que des garanties en matière de concurrence pour éviter que cela ne se produise. La Décision Télécom 97-8 du CRTC inclut des garanties pour faire en sorte que des concurrents ne puissent se livrer à des pratiques anticoncurrentielles comme le critère d'imputation qui exige que les taux de chaque service offerts par les titulaires soient suffisants pour en recouvrer les coûts.[29]

À l'adoption du DR, les membres de l'OMC ont accepté la responsabilité générale de conserver des mesures visant à empêcher les « principaux fournisseurs de se livrer à des pratiques anticoncurrentielles, ou de les continuer ». Afin de respecter cet engagement, le Canada peut compter sur sa *Loi sur la concurrence*, exécutée par le Directeur de la concurrence avec l'aide de la haute direction et du personnel du Bureau de la concurrence. Ces dernières années, le Directeur et le Bureau ont été des plus actifs dans le secteur des télécommunications. Par exemple, le Directeur a livré des présentations aux audiences publiques du CRTC et a influencé les règlements que le CRTC a adoptés pour déterminer en quoi consiste la « position de force sur le marché ». Le Bureau a aussi enquêté sur des acquisitions et des pratiques commerciales pour s'assurer que les titulaires n'adoptaient pas des comportements anticoncurrentiels.[30] Cependant,

---

28 En 1995, le CRTC a tenu des audiences publiques pour discuter plus en profondeur des conditions d'entrée dans le marché local. En 1997, l'organisme de réglementation a publié sa Décision Télécom 97-8 qui présentait certaines règles plus précises concernant la concurrence dans le service de téléphonie locale. Avec les décisions 94-19 et 97-8, la réglementation canadienne des services de télécommunications précédait de nombreux principes affirmés dans le Document de référence.

29 Le CRTC a adopté d'autres mesures pour faire en sorte que les nouveaux intervenants puissent concurrencer efficacement les titulaires. Les titulaires doivent continuer à fournir des annuaires téléphoniques (pages blanches) avec des listes complètes, y compris les abonnés de leurs nouveaux concurrents (Section 11, Décision 97-8). (Dans la Décision 95-3, le CRTC exige aussi que les titulaires fournissent une liste de leurs abonnés résidentiels aux nouveaux intervenants.) Les titulaires doivent aussi permettre l'accès à leurs bases de données aux fins de l'assistance-annuaire. Une autre garantie en matière de concurrence qui se trouve dans les règlements du CRTC est l'interdiction d'ententes exclusives entre des fournisseurs de service local et interurbain. Un abonné à un service local d'un titulaire est libre de garder le service interurbain du titulaire ou de changer pour un concurrent (la même règle s'applique aux nouveaux intervenants). De plus, le CRTC fixe le prix de certaines installations essentielles que les nouveaux intervenants doivent louer des titulaires, de sorte que ces derniers ne puissent pas utiliser leur position dominante pour facturer leurs services trop cher.

30 Par exemple, le Bureau a examiné « la réorganisation de l'Alliance Stentor, en 1993, le réseau national de télécommunications qui rassemblait les neuf sociétés de téléphone régionales du Canada. Après un examen approfondi de trois ans, le Directeur a conclu qu'il n'avait pas de motifs pour remettre Stentor en question en vertu

certains critiques ont soutenu que le Directeur et le Bureau de la concurrence n'avaient pas de ressources suffisantes pour examiner le rôle de plus important qu'ils doivent jouer, au fur et à mesure que la loi de la concurrence remplacera (ou, souventes fois, se juxtaposera) à la réglementation directe.[31]

b. Interconnexion

En général, la position du CRTC consiste à ne pas se fier entièrement aux négociations commerciales entre les fournisseurs de télécommunications comme la principale façon de garantir des ententes d'interconnexion. Le Conseil est plutôt d'avis que la co-implantation et le dégroupement des tarifs devraient être établis par le processus de réglementation, puisque les solutions négociées entre les fournisseurs de télécommunications ont échoué par le passé.[32] Les travaux qui se sont traduits par la décision 97-8 visaient à établir les modalités d'interconnexion.

Les décisions du CRTC et les lois canadiennes sur les télécommunications relatives à l'interconnexion respectent les engagements de l'OMC souscrits dans le Document de référence. Le DR stipule que l'interconnexion sera fournie en vertu de conditions non discriminatoires. En conséquence, la Loi sur les télécommunications de 1993 interdit aux sociétés de téléphone « d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder – y compris envers elle-même – une préférence indue ou déraisonnable » en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunications. Le DR exige aussi que l'interconnexion soit fournie de façon suffisamment dégroupée, de sorte que les nouveaux intervenants n'aient pas à payer pour des installations, des composantes ou des services qu'ils ne désirent pas. Le Conseil a obligé au dégroupement des *installations essentielles* et a reconnu, de façon générale, la nécessité de dégrouper.[33]

---

de la Loi sur la concurrence. Il a invoqué des preuves d'entrée concurrentielle sur les marchés interurbains et les taux considérablement réduits pour les services interurbains comme des facteurs importants de cette décision ». Calvin Goldman et Richard Corley, « Competition law and policy in Canadian Telecommunications », Canadian Competition Record, vol.18, n° 1, printemps 1997, p.59.

31 Pour une discussion qui préconise un rôle plus large de la politique de concurrence dans les télécommunications, mais qui insiste sur les ressources limitées de l'agence antitrust au Canada, voir W.T. Stanbury, « Competition Policy and the Regulation of Telecommunications in Canada », dans Stanbury (éd.), Perspectives in the New Economics and Regulation of Telecommunications, Montréal, IRPP, 1996.

32 CRTC Décision Télécom 94-19, section E.2, 1994.

33 Une installation , fonction ou service est considérée comme essentielle si elle répond à trois critères: 1) elle est fournie en régime de monopole; 2) les nouveaux intervenants en ont besoin comme intrant pour offrir leurs services; 3) les nouveaux intervenants ne peuvent pas la reproduire de façon économique ou technique. Le CRTC n'a reconnu que trois services qui satisfaisaient à tous ces critères: l'indicatif de central (les 3 premiers chiffres du numéro de téléphone à 7 chiffres), les listes d'abonnés et les lignes d'abonnés dans certaines régions. La Décision 97-8 inclut aussi des conditions supplémentaires relatives à l'interconnexion, p. ex., le transport de numéros 800, les avis de changement de réseau, etc. Enfin, des exigences d'interconnexion encore plus précises, comme les numéros, sont précisées par un groupe de travail mixte du CRTC et de l'industrie, le Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC (CDIC)

Le Document de référence stipule aussi que l'interconnexion sera fournie à tout point où c'est techniquement faisable dans le réseau. Toutefois, le CRTC impose que l'interconnexion se fasse à un point unique appelé passerelle.[34] Bien que la sélection de la passerelle soit laissée aux négociations entre les parties après recommandation du Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC, on constate une certaine incertitude à l'effet que cela soit tout à fait conforme au DR. Finalement, comme les règles du CRTC sur l'interconnexion sont publiées dans ses décisions et fondées sur les consultations publiques, le Canada respecte l'exigence du DR relativement à la transparence des ententes d'interconnexion et des procédures publiques de négociations. En effet, les règles de participation aux travaux du Conseil sont disponibles au public et toutes les parties ont le droit de participer à ce processus décisionnel. Les résultats de ces travaux sont publiés et les exigences d'interconnexion s'appliquent à tous.

c. Service universel

Le troisième élément de réglementation auquel s'est intéressé le DR est le service universel. Traditionnellement, au Canada, le service universel signifiait que les sociétés de téléphone maintenaient le service résidentiel local à un taux inférieur aux coûts en augmentant les coûts des interurbains et des services commerciaux et, plus récemment, par des taux élevés sur les services locaux optionnels. Dans le but de rapprocher les prix des coûts, le CRTC a permis aux sociétés de téléphone locales d'augmenter leurs taux mensuels pour le service local de base en échange d'une baisse des coûts des appels interurbains (décision 94-19). Ce « rééquilibrage des taux » a suscité de l'inquiétude quant au prix futur du service téléphonique. Dans sa décision 97-8, le CRTC s'est penché sur cette question et a obligé tous les fournisseurs de services interurbains à contribuer à un fonds central qui subventionne la prestation du service résidentiel par tout exploitant de centraux urbains, y compris les nouveaux intervenants. Le choix d'un fonds central répond aux critères du DR car il rend les contributions et les attributions plus transparentes et garantit que le processus ne favorise pas une partie par rapport à une autre (neutre au plan de la concurrence).

d. Critères d'octroi de licences

Au Canada, il n'y a pas de licence comme telle qui soit nécessaire pour assurer les services de télécommunications locaux. Toutefois, les sociétés de téléphone canadiennes doivent se conformer à une procédure de dépôt de leurs tarifs. Elles doivent déposer des tarifs qui sont approuvés par le CRTC. Le processus de dépôt des tarifs est public et est sujet à des règles claires et précises en ce qui concerne les délais et les procédures.[35] Le critère d'approbation est que les taux demandés par les sociétés de téléphone soient justes et raisonnables. Les principes

---

34 CRTC, Décision Télécom 97-8, p.7, paragraphes 31-32.

35 La *Loi sur les télécommunications* (Partie 3) stipule que le Conseil doit approuver ou rejeter les tarifs dans les 45 jours ouvrables après leur dépôt par une entreprise canadienne. À défaut de le faire, il doit donner les motifs du retard et le délai dans lequel il a l'intention d'agir.

de réglementation concernant les critères d'octroi de licences (disponibilité publique, période de temps, justification du refus) sont, par conséquent respectés dans les règles canadiennes.[36]

La situation au chapitre des télécommunications internationales est cependant différente de celle des services locaux. Avant l'ATB, le Canada avait toujours des monopoles qui assuraient les services internationaux. Toutefois, le Canada s'est engagé à éliminer les monopoles qui restent dans le secteur des télécommunications. Le monopole de Téléglobe Canada s'est terminé en octobre 1998 et les droits exclusifs de Télésat Canada sur certains services par satellite seront levés en mars 2000.

À la fin du monopole de Téléglobe sur les services de télécommunications outre-mer, le CRTC a institué un système d'octroi de licences pour les services internationaux de télécommunications (Décision 98-17). L'octroi de licences de services internationaux canadiens et étrangers par le CRTC dépendra du respect d'une condition importante par le détenteur de la licence : ne pas se livrer à un comportement anticoncurrentiel.[37] Certaines exigences relatives aux déclarations sont jointes à la licence afin de pouvoir déceler les comportements anticoncurrentiels. Comparativement aux États-Unis, dont nous parlerons dans la section suivante, le processus canadien d'octroi de licences de services internationaux est très général et ne contient pas beaucoup de conditions précises. C'est une réglementation assez légère qui pourrait soulever des questions relativement à sa pertinence pour compenser les risques de comportement anticoncurrentiel.[38]

e. Organisme de réglementation indépendant

En ce qui concerne l'indépendance de l'organisme de réglementation, la position institutionnelle du CRTC est conforme au Document de référence. Le CRTC est séparé de tous les fournisseurs de services de télécommunications et ne relève d'aucun d'entre eux. Le gouvernement du Canada n'a plus d'intérêt de propriétaire à l'égard des fournisseurs de services de télécommunications. Téléglobe Canada a été privatisée en 1987 et Télésat Canada en 1992.

---

36 Le CRTC peut décider de s'abstenir de réglementer certains types de services. En effet, la Loi sur les télécommunications de 1993 (article 34) permet au Conseil de ne pas réglementer certains segments de l'industrie s'il considère que cela est conforme à la politique canadienne en matière de télécommunications. Le CRTC a déjà tiré avantage de cette clause d'abstention et a mis fin à sa réglementation des tarifs dans des secteurs comme les services interurbains et la majorité des services de lignes privées. McCarthy Tétrault Telecommunications Practice Group, Entry into Canadian Telecommunications Markets - The New Rules, octobre 1998, p.7.

37 « Aux fins de la présente condition, un comportement anticoncurrentiel comprend le fait de conclure une entente ou un arrangement ou de continuer d'y participer, si cet arrangement ou cette entente a ou est susceptible d'avoir pour effet d'empêcher ou de réduire indûment la concurrence au Canada ou autrement la fourniture de services de télécommunications d'une manière qui a ou est susceptible d'avoir pour effet d'empêcher ou de réduire indûment la concurrence au Canada ». CRTC Décision Télécom 98-17, para. 316.

38 Voir McCarthy Tétrault Telecommunication Practice Group, Idem, p.10.

Toutefois, on pourrait s'interroger au sujet de la conformité du Canada au chapitre de l'exigence d'impartialité.[39] Le Cabinet fédéral a certains pouvoirs pour examiner les décisions de l'organisme de réglementation quand il le juge pertinent. Le manque éventuel d'impartialité du Cabinet prévaut sur le processus et le manque de transparence d'une telle procédure d'appel a été souligné par certains analystes. Le pouvoir du Cabinet de réviser les décisions du CRTC a été limité par des modifications récentes au cadre juridique, mais le statut d'un appel au Cabinet à l'égard du droit international reste incertain.[40]

f. Conclusions

Tous les segments du marché canadien des services de télécommunications sont maintenant ouverts à la concurrence, ou le seront bientôt. La concurrence remplace le monopole et on a mis en place les conditions nécessaires pour garantir que les titulaires ne fassent pas obstacle à l'entrée de nouveaux intervenants. Par conséquent, le cadre juridique et réglementaire canadien relatif aux télécommunications est conforme au Document de référence.

De plus, il est important de souligner que l'Accord sur les télécommunications de base n'influera pas sur les limites à la propriété étrangère des sociétés canadiennes de télécommunications, comme le Canada ne s'est pas engagé à modifier les règles générales. Les règles de propriété canadienne dans l'industrie des services de télécommunications fondés sur les installations sont les suivantes : la propriété étrangère est limitée à 20 p. 100 pour les investissement directs et 33,3 p. 100 pour les investissements indirects, l'investissement étranger cumulatif ne dépassant pas, par conséquent, 46,7 %. Ces limites ne s'appliquent pas aux revendeurs de services interurbains et aux fournisseurs de services améliorés.[41]

---

39 Le Document de référence précise que « Les décisions des organismes de réglementation qu'ils utilisent doivent être impartiales à l'égard de tous les participants du marché ».

40 Voir Hudson Janish, « International Influences in Communications Policy in Canada », dans Dale Orr et Thomas Wilson, The Electronic Village: Policy Issues in the Information Economy, C.D. Howe Institute, étude politique 32, 1999.
La nouvelle Loi sur les télécommunications de 1993 se préoccupe beaucoup d'établir les pouvoirs décisionnels et les juridictions des télécommunications au Canada. En ce qui concerne les appels au Cabinet de révision des décisions du CRTC, une limite d'un an sur le renversement par le Cabinet, une exigence de pétitions publiques déposées devant le CRTC et une exigence à l'effet que le Cabinet doive justifier les motifs de sa décision sont incluses dans la loi

41 40 Voir Hudson Janish, « New Federal Telecommunications Legislation and Federal-Provincial Arrangements », dans Steven Globerman et al. (éds), The Future of Telecommunications Policy in Canada, Toronto, UofT Press, 1995.

4.2 Les États-Unis

Les États-Unis ont été des précurseurs au chapitre de la libéralisation des services de télécommunications. En effet, l'introduction de la concurrence sur le marché américain des télécommunications a précédé de loin l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC. Le marché des interurbains est ouvert à la concurrence depuis le début des années 80. Le part de marché du titulaire (AT&T) est maintenant de 42,1 p. 100 et des concurrents puissants, comme MCI (maintenant fusionné avec WorldCom) et Sprint font concurrence avec des centaines de petites entreprises, ce qui fait des États-Unis le marché des interurbains le plus concurrentiel au monde.[42] La concurrence existe aussi depuis longtemps dans les services de concurrence à valeur ajoutée (services comportant un certain traitement de données) et de matériel pour la clientèle.

En ce qui concerne le cadre de réglementation de l'industrie des télécommunications, les principes du Document de référence relatifs à la protection de la concurrence, à l'interconnexion, au service universel et à l'indépendance des organismes de réglementation sont généralement respectés dans la loi et les règlements américains. La loi américaine, la Telecommunications Act de 1996 (loi sur les télécommunications) (Public Law 104-104), a précédé l'accord de l'OMC et, en fait, elle a servi de base à bon nombre de paramètres du Document de référence, particulièrement en ce qui concerne l'interconnexion. En ce qui concerne la politique de télécommunications, la Telecommunications Act joue deux rôles. D'abord, elle ouvre le marché de la téléphonie locale à la concurrence. Jusqu'à ce moment, les sociétés Regional Bell Operating Companies (RBOC) détenaient le monopole de la prestation du service téléphonique local. Deuxièmement, la nouvelle loi abolit les restrictions relatives aux secteurs d'activité imposées aux RBOC depuis la cession d'AT&T en 1984. Selon la nouvelle loi, les sociétés Bell peuvent maintenant offrir le service d'interurbain, une fois que la concurrence est bien établie dans leur marché local (ART.271).

Les prochaines sections examinent de quelle façon les cadres juridique et de réglementation américains respectent les principes définis dans le DR, ainsi que la description de la mise en application de ce cadre. Nous verrons que l'idée que la concurrence réelle dans les services locaux de télécommunications ne peut survenir que si certaines conditions sont satisfaites sous-tend la rédaction de la loi américaine sur les télécommunications de 1996.

a. Garanties en matière de concurrence

L'application de la loi générale sur la concurrence aux États-Unis est garantie par la division antitrust du ministère de la Justice (DOJ). La division a été des plus active dans son exécution de la loi antitrust dans les télécommunications, comme la poursuite contre AT&T et l'accord de 1982 par lequel elle s'est traduite le certifient. Comme conséquence de ces mesures juridiques, AT&T fut contrainte de se retirer du marché de la téléphonie locale et sept monopoles

42 FCC, Trends in Telephone Service, juillet 1998.

régionaux sont créés.[43] De telles séparations structurelles visant à prévenir un comportement anticoncurrentiel n'ont pas été adoptées par les autres pays. Néanmoins, elles démontrent l'engagement américain à exécuter les règlements antitrust en matière de télécommunications.

Les RBOC ont été éliminées du commerce des interurbains dans l'entente de cession parce qu'on croyait que c'était la seule façon efficace de garantir qu'elles ne subventionneraient pas des activités concurrentielles avec des recettes tirées de leurs monopoles.

La Telecommunications Act de 1996 présente une nouvelle stratégie en ce qui concerne la concurrence. Elle précise que les RBOC peuvent maintenant pénétrer le marché des appels interurbains, mais inclut des garanties de concurrence importantes par rapport aux monopoles des titulaires. Pour que les RBOC reçoivent l'autorisation de pénétrer dans ce nouveau secteur d'activité précédemment interdit, la FCC, de concert avec le ministère de la Justice et des commissions d'états doit d'abord évaluer s'il se trouve un concurrent dont l'activité est fondée sur les installations sur le marché local des RBOC qui veulent offrir un service d'interurbain. Pour que l'autorisation soit accordée, l'interconnexion offerte par les RBOC doit aussi satisfaire à une longue liste d'exigences précises (voir l'Annexe).

Les rédacteurs de la loi ont vu l'adoption de critères stricts pour autoriser les RBOC à offrir le service interurbain comme la meilleure stratégie pour s'assurer que leur monopole ou leur domination du marché local ne leur concède pas d'avantages injustes dans le marché des interurbains. Étant donné ces critères détaillés et leur application stricte par la FCC, on peut affirmer sans crainte de se tromper que des mesures sont prises aux États-Unis pour empêcher les « fournisseurs principaux de se livrer ou de continuer à se livrer à des agissements anticonccurrentiels », comme l'exige de DR. En effet, aucune RBOC n'a encore été autorisée à offrir le service interurbain. Quatre demandes d'assurer des services interurbains, au Michigan, en Louisiane, en Oklahoma et en Caroline du Sud ont été soumises à la FCC en 1997-1998, mais

---

43 Le jugement précisait les restrictions auxquelles les nouvelles Regional Bell Operating Companies (RBOC) devaient se conformer en retour de l'avantage d'être le fournisseur exclusif du service local dans leur région. Ces restrictions portaient sur les secteurs d'activités où il leur était interdit de pénétrer de crainte que leur nouvelle position leur donne des avantages injustes. En effet, un des principaux arguments concernant la cession d'AT&T était que le contrôle monopolistique sur le standard téléphonique central constituait une « voie d'engorgement », c.-à-d. les installations que chaque fournisseur de services de télécommunications doit utiliser pour acheminer son trafic.

En outre, la création de sociétés de téléphone locales indépendantes d'AT&T fut motivée par la crainte de l'interfinancement. Comme nous en avons parlé précédemment, quand une société a un monopole dans un secteur, elle peut imposer à ses clients de ce secteur un prix plus élevé et utiliser ces recettes pour abaisser ses prix dans un secteur concurrentiel, comme les interurbains. En abaissant ses tarifs sur les marchés concurrentiels, peut-être même temporairement, sous les coûts, cette entreprise peut faire subir une pression intense à ses concurrents. Étant donné ces risques, la division antitrust insiste pour que les nouvelles RBOC ne puissent ni offrir l'assistance-annuaire, ni les services d'interurbain, ni fabriquer du matériel de télécommunications.

elles ont été rejetées parce que l'organisme de réglementation considérait que les marchés locaux en question n'étaient pas assez ouverts pour faire concurrence et n'étaient pas conformes à toutes les exigences décrites plus haut.

b. Interconnexion

Les États-Unis ont officiellement respecté leurs engagements de l'OMC en ce qui concerne l'interconnexion. Le cadre juridique global en place est conforme aux exigences du DR. La loi sur les télécommunications de 1996 impose les interconnexions, les dégroupements, les co-implantations, les taux axés sur les coûts de façon encore plus détaillée que le DR (pour une description détaillée des clauses, voir l'Annexe).

Toutefois, l'exécution de clauses d'interconnexions données pose un problème difficile. En effet, la responsabilité d'exécution de la loi sur les télécommunications est partagée entre la Federal Communications Commission (FCC) et la commission des services publics de chaque état. Si les cinquante états appliquent des règles d'interconnexion différentes, l'accès au marché local des télécommunications sera considérablement réduit.

Mais la nouvelle loi sur les télécommunications accorde à la FCC le pouvoir d'éliminer les obstacles à la concurrence si les commissions d'états ne permettent pas l'entrée de nouveaux intervenants sur le marché.[44] La FCC a pris l'initiative de prévoir des normes nationales sur la façon d'exécuter les clauses de la loi sur les communications qui portent sur l'interconnexion.[45] Les règles nationales proposées pour les conditions et les prix d'interconnexion ont fait l'objet de controverses et de contentieux juridique depuis 1996. En effet, les commissaires d'état et les sociétés Bell ont contesté devant les tribunaux le droit de la FCC d'adopter et d'exécuter des règles nationales sur l'interconnexion.[46] Les RBOC ont soutenu l'argument que les lignes directrices proposées sont trop favorables aux nouveaux intervenants. Les luttes juridiques ont certainement ralenti l'introduction de la concurrence sur le marché téléphonique local américain. Toutefois, en février 1999, la Cour suprême a rendu sa décision à l'appui de l'autorité légale de la FCC d'imposer des normes nationales.

---

44 Voir l'art.253 (d) sur le droit de la FCC d'avoir préséance sur les commissions des états.

45 Ces normes nationales définissent, entre autres, les cinq points minimaux techniquement faisables où le titulaire doit fournir l'interconnexion, l'ensemble minimal d'éléments de réseau dégroupés que le titulaire doit fournir (lignes d'abonnés, standards locaux et en tandem, commutation entre les centraux...) et une méthode d'établissement des prix que les nouveaux intervenants doivent payer aux titulaires. FCC, Implementation of Local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996, Registre CC n° 96-98.

46 Voir « High Court to Hear Dispute on Opening Phone Markets », New York Times, 17 janvier 1998; « Supreme Court will Review Portions of the Telecom Act, Leaving Firms in Limbo », Wall Street Journal, 27 janvier 1998.

La tentative de la FCC de « nationaliser » un système de réglementation du service de téléphonie locale extrêmement fragmenté et la reconnaissance par la Cour suprême de son autorité légale de ce faire doivent être perçues comme une étape positive pour les entreprises canadiennes qui veulent pénétrer ce marché. Comme l'ont affirmé les sociétés de téléphone interurbaine américaines, des règles nationales peuvent inciter les titulaires de centraux locaux à négocier avec l'entreprise qui présente une demande, puisque les règles nationales pourraient les soumettre à des conditions moins avantageuses que celles qu'elles pourraient négocier. De plus, une certaine uniformisation est préférable à une mosaïque de règles locales. En effet, les normes nationales « réduisent la probabilité de décisions éventuellement inconsistantes par les commissions et les tribunaux des états et l'imposition de fardeaux aux nouveaux intervenants qui cherchent à assurer un service sur une base nationale ou régionale en limitant leur besoin de réseaux, configurations et stratégies de commercialisation différents et en améliorant la fiabilité. Par conséquent, [...] les nouveaux intervenants auront une meilleure accessibilité au capital nécessaire pour élaborer leurs services concurrentiels ».[47]

c. Service universel

L'article 254 de la loi sur les télécommunications de 1996 a créé une commission mixte fédéral-états qui doit redéfinir ce qu'est le service universel et quel est meilleur mécanisme pour le financer. L'article précise quelques-uns des principes sur lesquels la prestation du service universel doit être fondée. Les taux doivent être justes, raisonnables et abordables, même si le client habite une région rurale et où les coûts sont élevés. Selon la loi, les mécanismes de soutien doivent être ciblés de façon précise et fiables. Les contributions consenties par les fournisseurs au financement du service universel doivent être équitables et non discriminatoires. De plus, la loi exige que les écoles, les bibliothèques et les établissements de soins de santé aient accès à des services de télécommunications avancés. En mai 1997, la FCC a émis un décret de service universel qui proposait un plan pour atteindre les buts du service universel définis dans la loi. Le service universel est financé par toutes les sociétés de télécommunications. Environ 4 p. 100 de leurs recettes servent au financement de clients à faibles revenus et aux services de télécommunications et à l'accès internet pour les écoles, les hôpitaux et les bibliothèques. Les clauses de prestation de service universel respectent les conditions de transparence et de non-discrimination contenues dans le DR.

d. Critères d'octroi de licences

Aux États-Unis, la prestation de services d'interurbain n'exige pas, en soi, une licence, mais le fournisseur doit déposer ses tarifs auprès de la FCC. Celle-ci est aussi chargée de l'attribution de licences pour divers services de communication sans fil. Comme au Canada, le processus de réglementation de la FCC est très public et ouvert. Les décisions de la FCC relatives aux licences

---

47 FCC, Implementation of Local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996, Registre CC nº 96-98, partie 2, p.2.

sont toujours prises après consultation. En effet, toutes les parties à une décision peuvent réagir à un « Notice of Rule-Making » (préavis de décision) dans lequel l'organisme de réglementation présente des propositions. Le processus est plutôt officiel et fait parfois l'objet de critiques parce que trop lourd. Toutefois, on tente de le « simplifier ». Comme l'exige le DR, les raisons derrière la décision sont souvent explicitées, puisque les décisions de la FCC sont souvent soumises à l'examen des tribunaux.

Le secteur pour lequel l'octroi de licences a suscité le plus grand désaccord est celui des communications. Bien que la FCC ait déclaré avoir adopté des normes d'entrée libre pour les membre de l'OMC qui veulent pénétrer sur le marché, elle a conservé des règles très détaillées pour empêcher la dominance étrangère sur le marché américain (voir l'Annexe pour une description de ces règles).

La plus problématique de ces règles est liée à l'argument de la FCC selon lequel dans certains cas, ces garanties de concurrence peuvent ne pas suffire à limiter le potentiel anticoncurrentiel. « Dans de tels cas, la Commission se réserve le droit d'ajouter des conditions supplémentaires à une autorisation et, dans les rares cas où une demande représente un risque élevé pour la concurrence qui ne peut pas être compensé par des garanties, elle se réserve le droit de refuser l'autorisation. »[48] Ce droit de refuser une demande a été contesté durant les audiences publiques de la FCC. Les sociétés étrangères ont exprimé leur inquiétude que la définition de « risques très élevées pour la concurrence » n'est pas claire et en laisse trop à la discrétion de la FCC.

La FCC peut aussi refuser une licence de communications internationales s'il y a des raisons de sécurité nationale, d'exécution de la loi et, encore plus troublant, si le pouvoir exécutif invoque des problèmes de politique étrangère ou de commerce extérieur. Le refus d'une licence pour des raisons de sécurité nationale ou d'exécution de la loi est conforme aux clauses de l'AGCS relatives aux exceptions générales (art.14). Toutefois, permettre à la FCC de refuser une licence pour des raisons de politique étrangère ou de commerce extérieur ne semble pas conforme aux obligations de l'OMC.

Pour conclure, le processus réglementaire américain fait en sorte que, comme l'exige le DR, les raisons du refus d'une licence soient rendues publiques. Toutefois, les critères utilisés pour l'attribution de licences de communications internationales ne semblent pas conformes aux exigences du DR à l'effet que les critères soient publics, puisque de puissants éléments d'incertitude et de discrétion ont été introduits dans le processus de réglementation.

---

48 « La Commission libéralise la participation étrangère au marché américain des télécommunications (traduction libre), Communiqué de presse de la FCC, 25 novembre 1997, Rapport n°.IN 97-36.

e. Organismes de réglementation indépendants

Aux États-Unis, l'organisme de réglementation des services de réglementation, la FCC, est officiellement indépendante des fournisseurs de ces services depuis sa création en 1934. La prestation de télécommunications a toujours été sous gestion privée. Par conséquent, les problèmes liés à l'indépendance des organismes de réglementation dans les pays où le fournisseur appartient à l'État ne se pose pas dans le cadre politique américain. La même chose vaut pour les commissions de services publics des états.

Cependant, des universitaires et des acteurs politiques ont allégué que la FCC a été « capturée » par les intérêts privés qu'elle était censée réglementer. Bien que cet énoncé soit discutable, il reste que jusqu'aux années 1970, la FCC était généralement très déférente dans le traitement accordé à AT&T. Elle n'a pas remis en question la position de monopole de l'entreprise parce que cela semblait être la meilleure façon d'assurer un service à prix abordable et universel. Il est cependant juste de dire que la FCC appuie maintenant la concurrence et, avec l'abolition du test ECO, l'entrée de concurrents étrangers.

Les commissions des états hésitent plus que la FCC à permettre la concurrence sur le marché local des télécommunications. Les commissaires d'états sont chargés de définir les taux locaux et ils craignent que la concurrence entraîne une hausse des taux, une mesure impopulaire dans tous les états. Par conséquent, elles appuient souvent les RBOC, comme c'est le cas dans les luttes juridiques récentes. Ces mises en garde ne doivent pas être interprétées comme remettant en question l'indépendance des organismes de réglementation américains. La clause du DR qui stipule que « l'organisme de réglementation fonctionne indépendamment des fournisseurs de services de télécommunications de base et n'a pas à leur rendre compte » est respectée.

f. Conclusions

Dans quelle mesure le DR a-t-il été mis en application aux États-Unis? Les principes définis dans les documents ont tous été introduits dans le cadre juridique et de réglementation américain. En fait, la majorité des principes de réglementation du DR étaient en place avant l'accord de l'OMC. Tel que mentionné précédemment, la loi sur les télécommunications de 1996 adoptée par le Congrès américain répond aux questions soulevées dans le DR. Le Document de référence a, en fait, été inclus pour « répondre aux inquiétudes américaines en faisant en sorte que tous les signataires créent des occasions de concurrence efficaces et assument la responsabilité de prévenir les comportements anticoncurrentiels ».

4.3 L'Union européenne

L'Union européenne a décidé d'ouvrir tous ses marchés de services de télécommunications à la concurrence à partir de 1998. L'UE avait déjà libéralisé certains services au début des années

1990, soit les services à valeur ajoutée. Toutefois, la téléphonie vocale qui représentait 80 p. 100 des recettes de l'industrie était toujours réservée aux exploitants publics de télécommunications (EPT). Traditionnellement, les fournisseurs de services de télécommunications nationaux appartenaient à l'État et étaient souvent complètement intégrés à l'administration publique, ou parfois gérés comme une société publique.

La fin du monopole traditionnel des EPT est annoncée en juin 1993 quand le Conseil des ministres de l'UE adopte une résolution visant à éliminer les barrières officielles à l'entrée dans la téléphonie vocale avant le 1er janvier 1998.[49] En plus de la politique qui interdit les monopoles légaux dans les services de télécommunications, l'Union européenne a adopté une série de mesures destinées à mettre en place un environnement réglementaire commun et des normes harmonisées. Ces directives portent sur des questions comme l'interconnexion, le service universel et les normes de concurrence et, par conséquent, exécutent la plupart des principes définis dans le Document de référence. Les sections suivantes examinent les lois de l'UE relatives à la réglementation des télécommunications et elles évaluent dans quelle mesure les principes du Document de référence ont été mises en oeuvre dans les États membres, particulièrement en Allemagne, en France et au Royaume-Uni (voir l'Annexe pour de plus amples détails sur la Commission européenne et les États membres).

a. Garanties en matière de concurrence

Le Document de référence de l'OMC sur les services de télécommunications de base exige que des mesures soient prises pour faire en sorte que les principaux fournisseurs n'adoptent, ni ne conservent des pratiques anticoncurrentielles. Un fournisseur principal est défini comme étant un « fournisseur qui a la capacité d'influer sur les modalités de participation (en ce qui concerne le prix et l'offre) sur un marché donné de services de télécommunications de base, par suite du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles ou de l'utilisation de sa position sur le marché. »

Au niveau de l'Union européenne, la protection contre les comportements anticoncurrentiels est double. D'abord, le Directorat général IV de la Commission européenne est chargé d'exécuter les lois européennes sur la concurrence en général et dans l'industrie des télécommunications en

---

[49] L'adoption de la directive 96/19/CE relative à la pleine concurrence en 1996 donne une forme concrète à cette décision. Cette législation permet aux États membres dont le réseau est moins développé de demander une période de mise en oeuvre plus longue, (jusqu'en 2003) et les États membres dont le réseau est très petit peuvent demander jusqu'à deux années supplémentaires pour s'adapter au milieu concurrentiel (article 2 de 96/19/CE). En vertu de ces clauses, l'Irlande et le Portugal ont obtenu la permission de retarder la libéralisation de la téléphonie vocale et de l'infrastructure de télécommunications jusqu'au 1er janvier 2000 et la Grèce a obtenu de remettre sa libéralisation jusqu'en 2001. Directive 96/19/CE du 13 mars 1996 modifiant la Directive 90/388/CEE relative à la mise en oeuvre de la pleine concurrence dans les marchés des télécommunications.

particulier (voir l'Annexe qui contient une description des pouvoirs du DGIV). La deuxième protection contre le comportement anticoncurrentiel dans les services de télécommunications se trouve dans la Directive d'interconnexion. Ce document précise que les organismes de télécommunications dont la part minimale d'un marché donné est de 25 p. 100 sont considérées comme ayant une dominance de marché importante et sont soumis à des obligations particulières.[50]

b. Interconnexion

La Directive d'Interconnexion adoptée par le Parlement européen et le Conseil en juin 1997 respecte l'ensemble des principes du DR.[51] C'est un document détaillé qui précise les responsabilités des membres concernant divers aspects de l'interconnexion. En général, la directive européenne est fondée sur le principe que l'interconnexion est laissée à la négociation commerciale. Néanmoins, la directive prévoit beaucoup de règles précises concernant la non-discrimination, la transparence, le dégroupement, la négociation d'ententes d'interconnexion, ainsi que des taux axés sur les coûts et publiés. Elle prévoit aussi que l'organisme national de réglementation (ONR) de chaque état membre est chargé d'assurer l'interconnexion ouverte des réseaux de télécommunications (voir l'Annexe pour de plus amples détails sur la Directive d'Interconnexion).

Par ce document détaillé, l'UE se conforme aux clauses du DR sur l'interconnexion. Le seul élément de la Directive d'Interconnexion qui soulève certaines inquiétudes est la clause qui permet aux organismes de réglementation nationaux de limiter l'obligation d'interconnexion. Bien que l'organisme de réglementation doive expliquer publiquement les raisons de recourir à cette mesure, cela pourrait être une obstacle au développement de la concurrence.

De plus, l'application des règles de l'UE sur l'interconnexion dans les États membres ne s'est pas faite sans problèmes. Les nouveaux intervenants de plusieurs pays (Belgique, Allemagne, France, Italie et Autriche) se sont plaints que les négociations d'interconnexion ont été retardées par les titulaires. En outre, en Allemagne, de nombreux éléments de l'Offre d'interconnexion de référence sont considérés comme confidentiels et les conditions de l'interconnexion n'ont pas été rendues publiques. Néanmoins, les titulaires ont déposé des Offres d'interconnexion de référence dans tous les États membres (sauf la Grèce et le Portugal) et les frais d'interconnexion en Allemagne, en France et au Royaume-Uni se situent dans l'échelle recommandée par la Commission.

---

50 Par exemple, la Directive d'Interconnexion précise que les fournisseurs de télécommunications dont la dominance du marché est importante doivent tenir une comptabilité séparée pour leur activité reliée à l'interconnexion afin d'empêcher l'interfinancement (article 8). Elle oblige aussi les fournisseurs qui ont encore des droits particuliers ou exclusifs à la prestation de certains services à tenir une comptabilité séparée de ces activités (97/33/CE).

51 La Directive 97/33/CE sur l'interconnexion dans les télécommunications visant à garantir un service universel et une interopérabilité par l'application des principes de la Clause de réseau ouvert (CRO).

c. Service universel

La loi de l'UE, comme le DR, reconnaît le droit des membres de décider s'ils veulent établir un système de contribution au service universel et le droit de définir la nature de ces obligations. Elle est aussi conforme au DR quant à ses exigences de transparence et de non- discrimination. Seules l'Italie et la France ont adopté un système de partage du coût du service universel et on a noté une certaine inquiétude au sujet de ce dernier pays.[52]

d. Critères d'octroi de licences

La clause du DR relative aux critères d'octroi de licences constitue un prolongement du principe de transparence qui se trouve dans les autres accords de l'OMC. Le DR impose que le critère, la période de temps nécessaire pour prendre une décision, les conditions de la licence et les raisons de la refuser soient rendus publics. La loi de l'UE respecte ces conditions.

Les États membres de l'UE ont adopté diverses procédures d'octroi de licences pour la téléphonie vocale et les réseaux de télécommunications, procédures qui peuvent être minimes ou plus longues et approfondies (en Belgique, en Espagne, en Italie et en Autriche). Une mesure qui a été reconnue comme étant un obstacle possible pour les nouveaux arrivants est le niveau élevé des frais de licence en Allemagne et en France.[53] Des barrières à l'entrée sur le marché peuvent aussi découler des obligations attachées aux licences individuelles en France. Plus particulièrement, la loi française met des conditions à la licence d'établissement de réseaux publics et la fourniture de téléphonie vocale à un certain pourcentage d'investissement en recherche et développement (R&D) dans le secteur des télécommunications. Malgré cet obstacle éventuel à l'entrée sur le marché, presque tous les pays de l'UE ont accordé des licences pour assurer des services nationaux de

---

52 La loi française, la *Loi de réglementation des télécommunications*, adoptée en 1996, rend France Télécom (le fournisseur titulaire dont le contrôle de la propriété est toujours aux mains de l'État) responsable de la prestation du service universel. Les obligations du service universel incluent desservir toutes les régions à des taux abordables et fournir des téléphones publics et des annuaires. À partir de ces recommandations d'un groupe d'experts en économie, le financement de ces obligations de service universel est géré par la gestion d'un fonds séparé auquel tous les fournisseurs de services de télécommunications doivent contribuer, en fonction du volume de leur trafic. Certains nouveaux intervenants ont critiqué le système comme trop favorable à France Télécom. Ils soutiennent que le fait de confier la responsabilité de la prestation du service universel au titulaire démontre que la loi n'a pas tenu compte de la possibilité que de nouveaux intervenants puissent être en mesure d'assurer un service universel moins cher et plus efficace. De plus, ils soutiennent que les bénéfices commerciaux que retire France Télécom à titre de fournisseur du service universel ne sont pas pris en compte dans le calcul du coût net du service universel. Par conséquent, il est possible que le fardeau financier imposé aux nouveaux intervenants représente une barrière à l'entrée sur le marché et ne soit pas complètement neutre comme le prescrit le Document de référence.

53 Voir Communication de la Commission à l'intention du Conseil, du Parlement, du Comité économique et social et du Comité des Régions : Quatrième Rapport sur la mise en oeuvre de l'ensemble des réglementations de télécommunications, octobre 1998, p.17.

téléphonie vocale. Le R.-U. a déjà accordé plus de 30 licences, l'Allemagne 21 et la France a émis 24 licences.[54]

e. Organismes de réglementation indépendants

Contrairement aux États-Unis et au Canada, l'indépendance des organismes de réglementation en Europe a soulevé la controverse. La majorité des pays de l'UE n'avaient pas d'organisme de réglementation avant la fin des années 1980 ou au début des années 1990. Les EPT étaient les entités publiques qui assuraient les services de télécommunications ainsi que les organismes qui élaboraient les politiques publiques dans ce secteur. Aucune autre entité n'était responsable de superviser les prix ou les pratiques du monopole.

En réaction aux recommandations et aux directives de l'UE émises à la fin des années 1980 et dans les années 1990, les états membres ont créé des organismes de réglementation nationaux (ORN) qui sont légalement et pratiquement séparés des activités opérationnelles des exploitants[55] Toutefois, les procédures d'octroi de licences en France soulèvent une certaine inquiétude relativement à l'indépendance du processus. En effet, les autorisations d'établissement et de maintien du réseau public de télécommunications sont accordées par le ministre chargé des télécommunications (Secrétaire d'État à l'Industrie), et non par un organisme de réglementation indépendant. Étant donné le statut de propriétaire en contrôle de France Télécom du gouvernement français, on doit insister sur les risques éventuels de partialité.[56] La Commission européenne a exprimé des préoccupations semblables au sujet de la Belgique, de la Finlande, du Luxembourg et de l'Irlande.[57]

---

54 Information à jour en août 1998, Quatrième Rapport sur la mise en oeuvre de l'ensemble des réglementations de télécommunications, octobre 1998, p.6.

55 La première mesure prise par la Commission européenne pour modifier cet état de choses fut de recommander la séparation de l'activité opérationnelle de ses fonctions de réglementation dans son Livre vert de 1987. La deuxième étape fut l'adoption en 1997 d'une directive ordonnant que tous les organismes de réglementation nationaux (ONR) soient légalement distincts et fonctionnellement indépendants de tous les organismes qui exploitent des services de télécommunications ou des marchés d'équipement. De plus, les gouvernements nationaux qui sont encore propriétaires ou qui contrôlent encore des sociétés qui donnent des services de télécommunications doivent garantir la séparation structurelle réelle de la fonction de réglementation des activités associées à la propriété ou au contrôle. La Directive 97/52/CE d'octobre 1997 modifiant les Directives du Conseil 90/387/CEE et 92/44/CEE aux fins de l'adaptation à un environnement concurrentiel dans les télécommunications.

56 Le Secrétariat d'État à l'Industrie fait partie du ministère des Affaires économiques, des Finances et de l'Industrie qui a la responsabilité de gérer les actions de l'État dans France Télécom.

57 Communication de la Commission à l'intention du Conseil, du Parlement, du Comité économique et social et du Comité des Régions : Quatrième Rapport sur la mise en oeuvre de l'ensemble des réglementations de télécommunications, octobre 1998, p. 15.

f. Conclusions

Ce survol démontre que les autorités de l'Union européenne ont, par l'adoption de nombreuses directives, mis en place les principes du DR. De plus, la transposition de ces mesures par les États membres dans leur cadre législatif national est, dans la plupart des cas, conforme aux principes de réglementation exprimés dans le DR. Les cas qui posent un problème ont été mentionnés dans les sections précédentes. La France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, ont adopté certaines pratiques de réglementation qui soulèvent des inquiétudes, mais le Royaume-Uni semble se conformer aux principes de réglementation définis dans le document de l'OMC.

4.4 Le Japon

Jusqu'au milieu des années 80, la prestation de services nationaux de télécommunications au Japon incombait à une société publique, la Société publique nippone de télégraphe et de téléphone (NTT) et les télécommunications internationales étaient assurées par une société régie par le gouvernement, Kokusai Denshin Denwa (KDD). Diverses réformes au cours des années 1980 et 1990 ont permis la concurrence dans la prestation de services de télécommunications et NTT a été partiellement privatisée. De plus, une déréglementation partielle est survenue et les restrictions de secteur d'activité limitant NTT au marché local et KDD aux services internationaux ont été levées. Nous examinerons les résultats de ces réformes et la façon dont le nouveau cadre de réglementation japonais se conforment aux engagements de l'OMC.

a. Garanties en matière de concurrence

Au Japon, le titulaire, NTT, offre une vaste gamme de services : interurbain, local, mobile, etc. Étant donné les risques d'interfinancement et la dominance du marché détenue par NTT qui contrôle encore plus de 99 p. 100 du marché des lignes d'abonnés locales, la mise en place de garanties en matière de concurrence est cruciale.[58] Mais, l'organisme japonais chargé de la politique de concurrence, la Commission des justes pratiques commerciales (CJPC) est inactive au plan des services de télécommunications. Ce manque de participation de l'organisme de réglementation peut jeter un doute sur la capacité des autorités japonaises de faire en sorte que les fournisseurs importants ne se livrent pas à des pratiques anticoncurrentielles.

Nous avons vu précédemment que l'option de politique adoptée par les autorités américaines pour traiter la question de dominance du titulaire fut la cession d'AT&T. Les autorités japonaises ont aussi envisagé la possibilité de démanteler NTT ces dernières années. Une décision annoncée en mars 1997 par le gouvernement japonais divise effectivement NTT en une société de téléphonie

58 La dominance de NTT est moins forte dans d'autres segments du marché.

interurbaine et deux sociétés régionales pour les services régionaux.[59] Toutefois, les trois nouvelles entités relèveront d'une société fiduciaire ce qui a soulevé certains doutes quant à l'efficacité de cette division. « Le découpage sera moins efficace pour promouvoir la concurrence locale à cause de l'organisation de la société fiduciaire. Il est peu probable que NTT Est et Ouest se livrent à une concurrence d'infrastructure étant donné que ce n'est pas dans les intérêts des actionnaires que la société fiduciaire permette à NTT Est et NTT Ouest de pénétrer leurs marchés réciproques. De plus, en vertu de la Loi sur la NTT, NTT Est ou Ouest ne peuvent se lancer sur le marché des interurbains. »[60]

b. Interconnexion

Le Document de référence comporte plusieurs clauses relatives à l'interconnexion. L'une d'entre elles qui précise que les taux d'interconnexion devraient être axés sur les coûts porte sur la préoccupation principale exprimée par les acteurs privés dans les marchés des services de télécommunication au Japon : les prix élevés demandés par le titulaire (NTT) pour l'interconnexion (une comparaison des taux d'interconnexion de NTT avec d'autres membres de l'OCDE se trouve dans OCDE 1999, Réforme de la réglementation au Japon). L'OCDE a soulevé d'autres problèmes relatifs aux prix de l'interconnexion au Japon. Les « frais de modification du réseau » demandés par NTT pour brancher un nouvel intervenant à son réseau ne sont pas normalisés, ce qui peut mener à des conditions non transparentes et discriminatoires. De plus, NTT exige des frais jugés déraisonnables pour certains services dégroupés comme les demandes de services d'annuaire.

Certains problèmes découlent aussi d'exigences techniques imposées par NTT aux nouveaux fournisseurs qui demandent une interconnexion. Ainsi, NTT fixe la vitesse d'interconnexion internationale à un niveau très élevé (52 mbps). Le trafic de fournisseurs plus petits n'exige pas une telle vitesse. On pourrait proposer que cette exigence technique n'est pas conforme à la condition que le fournisseur n'ait pas à « payer des éléments ou des installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir ».

Le Document de référence stipule que l'interconnexion sera fournie à des conditions non discriminatoires en plus d'être à un prix axé sur les coûts qui sont transparents et raisonnables. La loi japonaise accorde officiellement à l'organisme de réglementation, le ministère des Postes et des Télécommunications, la responsabilité de faire en sorte que les ententes d'interconnexion respectent ces conditions.[61] Les ententes d'interconnexion doivent recevoir l'autorisation du MPT. Par conséquent, l'organisme de réglementation dispose de l'autorité légale de réagir aux abus éventuels du fournisseur dominant. Cependant, il reste la question de la mise en application de cette autorité.

---

59 Loi sur la Société publique nippone de télégraphe et de téléphone, Loi n° 85 du 25 décembre 1984 telle que modifiée par la Loi n° 98 du 20 juin 1997.

60 OCDE, Réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications, chapitre 6, 1999, p.10.

61 Loi sur le commerce des télécommunications, article 38.

c. Disponibilité publique des critères d'octroi de licences

Le Document de référence précise que quand une licence est nécessaire, tous les critères d'octroi de licences doivent être rendus publics. Toutefois, l'organisme de réglementation japonais, le ministère des Postes et des Télécommunications (MPT) dispose de vastes pouvoirs discrétionnaires dans l'octroi de licences. Une licence est nécessaire pour les fournisseurs de services de télécommunications qui possèdent une infrastructure. Cependant, les critères d'octroi de licences sont très larges.[62] L'absence de critères d'obtention de licences qui soient précis et clairs se traduit par « un processus de prénégociation par lequel les nouveaux intervenants déterminent si une demande, une fois présentée, recevra un traitement favorable au MPT. Cette procédure officieuse suggère implicitement qu'à moins que le MPT ne soit satisfait de la demande, les entreprises ne pourront pas déposer de demande ».[63] Ce processus cause des retards, des incertitudes et un manque de transparence et n'est pas conforme aux exigences du Document de référence. Nous pouvons noter que cette situation n'est pas spécifique aux télécommunications et que les procédures administratives et réglementaires japonaises en général ont été décrites comme non transparentes et manquant d'ouverture.[64]

d. Service universel

Il n'y a présentement pas de fonds de service universel au Japon, mais des discussions sont en cours sur cette question. Comme dans d'autres pays, les obligations de service universel incombent au titulaire, NTT qui, traditionnellement interfinance les services à coûts élevés grâce aux régions où les coûts sont plus bas. Comme mentionné plus haut, l'entrée de concurrents remet en question ce système de redistribution.

e. Organisme de réglementation indépendant

Le gouvernement japonais détient encore la majorité des actions de NTT, ce qui soulève de l'inquiétude au sujet de l'indépendance de l'organisme de réglementation, le ministère des Postes et des Télécommunications (MPT). Bien que le MPT soutienne que les actions de NTT

---

62 « Le ministre des Postes et des Télécommunications accordera le permis [...] si le ministre détermine qu'une demande de licence est conforme aux points suivants :
i) Le requérant devra avoir une base financière adéquate et une capacité technique de bien effectuer son activité commerciale de télécommunications.
ii) Le plan du commerce de télécommunications sera fiable et faisable.
iii) En outre, l'introduction du commerce de télécommunications sera pertinente au développement sain des télécommunications. » Article 10 de la Loi sur le commerce des télécommunications.

63 OCDE, Réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications : Japon 1999, chapitre 6, p.22. Voir aussi Steven Vogel, Freer Markets, More rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

64 OCDE, Réforme de la réglementation : Examen par pays, Japon, 1999.

appartiennent au ministère des Finances et pas à lui, on craint un éventuel conflit d'intérêt, puisque le gouvernement est, en même temps, propriétaire de NTT et l'organisme de réglementation du secteur des télécommunications (le MPT et le ministère des Finances relèvent tous deux du Premier ministre).[65]

f. Conclusions

Le survol de la mise en application du Document de référence de l'ATB au Japon révèle plusieurs problèmes dans le cadre de réglementation des services de télécommunications et de ses applications, particulièrement en ce qui concerne l'interconnexion. Il reste à voir si les problèmes actuels seront résolus par des échanges et des discussions entre les membres de l'OMC ou si l'option de la procédure de règlement des différends sera adoptée. Le tableau qui suit présente un portrait des problèmes éventuels à résoudre au Japon et dans les autres pays de la Quadrilatérale. Il faut noter que le niveau de mise en application dans ces pays pourrait ne pas être atteint par tous les membres de l'OMC, particulièrement dans les économies en voie de développement.[66] Un examen plus approfondi de la mise en application de l'ATB pourrait par conséquent s'avérer très utile.

---

65 OCDE, Réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications : Japon 1999, chapitre 6, p.34.

66 Voir TBE-MAÉCI, Accès au marché des services de télécommunications de base en 1998 : un relevé mondial, 1998.

Problèmes éventuels dans la mise en application du Document de référence de l'Accord sur les télécommunications de base

	Garanties en matière de concurrence	Interconnexion	Service universel	Critères d'octroi de licences	Organisme de réglementation indépendant
Canada	Pénurie de ressources des autorités chargées de la concurrence	----------	--------	----------	Appels au Conseil des ministres
ÉUA		Besoin de règles nationales	---------	Critère vague de « problèmes de politique étrangère et de commerce international »pour les licences étrangères	--------
UE	--------	Retard dans les négociations d'interconnexion	Le système de la France peut-être trop favorable au titulaire	Frais de licence élevés en Allemagne et en France	Risque de partialité étant donné l'appartenance à l'État
Japon	Autorité de réglementation de la concurrence faible	Frais d'interconnexion élevés	Processus préliminaire à l'octroi de licence discrétionnaire	--------	Risque de partialité étant donné l'appartenance à l'État

5. Mot de la fin

Quelles sont les implications les plus larges de l'Accord sur les télécommunications de base pour le système de commerce multilatéral? Deux questions semblent particulièrement évidentes en ce qui concerne l'avenir de la libéralisation du commerce : la question de la réglementation nationale et la question de la propriété publique.

La question de la propriété du gouvernement frappe au coeur du compromis entre la libéralisation du commerce et la souveraineté des états. Les membres de l'OMC sont libres de choisir de privatiser la société publique qui assure les services de télécommunications ou d'autres types de services. Ils n'ont pas d'obligation légale de modifier le statut de l'exploitant, sauf en ce qui concerne l'indépendance officielle de l'organisme de réglementation.

Il y a cependant eu un glissement par rapport à l'opinion selon laquelle les télécommunications sont un *service public* dont l'État doit se charger, comme il se charge des autres services d'infrastructure (électricité, transport, postes), vers l'opinion que ces services sont des *biens* comme les autres, qui peuvent être échangés entre les pays et être soumis à des règles commerciales. Ce glissement remet en question les politiques publiques nationales à l'appui des propriétés étatiques des infrastructures. On craint que le rapport de propriété n'accorde des privilèges particuliers à une société publique. Par exemple, la question de l'indépendance de l'organisme de réglementation par rapport au titulaire qui appartient à l'état a été soulevée dans le présent document. La tension entre la liberté des états souverains de choisir divers instruments politiques pour réaliser leurs objectifs et l'existence de règles commerciales qui, en quelque sorte, remettent en question l'utilisation de certains instruments comme la propriété publique est évidente. Mais l'Accord sur les télécommunication de base n'offre aucune solution à ce problème particulier.

Par contre, en ce qui concerne la question de la réglementation nationale, l'ATB semble offrir un modèle pour la solution de cette question. Comme nous en avons parlé plus haut, le Document de référence sur les principes de réglementation est une tentative pour respecter l'autonomie de réglementation des états-nations tout en s'assurant que les mesures locales touchant la prestation des services de télécommunications ne nuisent as au commerce. La tension entre la souveraineté et le système de commerce international reste et s'intensifiera au cours des années à venir, puisque les engagements commerciaux seront plus profonds et toucheront davantage les politiques nationales. Un des principaux défis sera de trouver les moyens de perpétuer cet équilibre, le compromis atteint jusqu'à maintenant. La légitimité du système commercial repose sur le respect de la souveraineté des états, plus particulièrement dans les états-nations démocratiques où la volonté démocratique qui s'exprime et se concrétise par les actions du gouvernement est perçue comme la source principale de légitimité politique.

ANNEXE

USA : Garanties en matière de concurrence

La « liste de vérification de la concurrence » de la Telecommunications Act de 1996 comprend :

- accès non discriminatoire aux éléments du réseau
- accès non discriminatoire aux poteaux, conduites, canalisations et droits de passage en propriété ou contrôlés par les RBOC à des taux justes et raisonnables
- transmission de signal de circuit local du central aux locaux de l'abonné, dégroupés du standard local ou d'autres services
- commutation locale dégroupée du transport, du circuit local et des autres services
- accès non discriminatoire aux services 911, d'assistance-annuaire, de téléphonistes
- pages blanches de l'annuaire pour les clients d'autres sociétés de téléphone
- accès non discriminatoire aux numéros de téléphone
- accès non discriminatoire aux bases de données et à la composition nécessaire pour acheminer et compléter les appels
- transférabilité des numéros
- accès non discriminatoire aux services ou à l'information nécessaires à la parité des appels locaux
- ententes d'indemnisation réciproque
- possibilité de revente des services de télécommunications.

De plus, les RBOC doivent assurer leurs services non locaux par le truchement d'une filiale distincte (voir article 272). Comme l'indique la présente « liste de vérification de la concurrence », les garanties en matière de sécurité de la Telecommunications Act sont très détaillées et précises.

USA : Interconnexion

Les articles 251 et 252 de la Telecommunications Act de 1996 prévoient l'interconnexion des nouveaux intervenants au réseau de téléphone public. Les éléments précisés dans le DR se trouvent dans la loi américaine. D'abord, tous les transporteurs de télécommunications doivent être interconnectés aux installations d'autres transporteurs. Les exploitants actuels de centraux urbains (appelés « fournisseurs principaux » dans le DR) doivent satisfaire à des exigences additionnelles. Ils ne peuvent pas exercer de discrimination à l'encontre des revendeurs, ils doivent assurer la transférabilité des numéros, la parité de composition et l'accès aux droits de passage (conduites,

poteaux). Les exploitants de centraux urbains doivent aussi offrir l'accès aux éléments du réseau de façon dégroupée et permettre une collocation réelle ou virtuelle du matériel nécessaire à l'interconnexion.[67] À ce point de vue, la Telecommunications Act est plus précise que le DR.

La Telecommunications Act comporte aussi des clauses sur la négociation d'ententes d'interconnexion entre les transporteurs de télécommunications et un processus de règlement des différends à suivre si les négociations échouent. Les transporteurs locaux ont le devoir de négocier de bonne foi avec les transporteurs qui demandent l'interconnexion. À tout point des négociations, une des parties peut demander à la commission de l'État de participer et d'agir à titre de médiateur. Si les parties en arrivent à une entente, elles doivent la soumettre à l'approbation de la commission de l'État. Si les négociations aboutissent à une impasse, une des parties peut demander un arbitrage obligatoire à la commission de l'État. Comme le stipule le Document de référence, la détermination du prix de l'interconnexion par la commission de l'État doit être fondée sur les coûts. Si une commission d'État ne remplit pas ses obligations au chapitre de l'approbation, de la médiation ou de l'arbitrage des ententes d'interconnexion, la FCC peut prendre la relève et assumer ces responsabilités (alinéa 252 e) (5)).

USA : Critères d'octroi de licences

Les fournisseurs de service international doivent obtenir une autorisation de la FCC, en vertu de l'article 214, avant d'offrir leurs services aux clients américains. Depuis 1997, les fournisseurs étrangers membres de l'OMC n'ont plus à satisfaire à des exigences particulières pour obtenir cette autorisation. En effet, en novembre 1997, la FCC a aboli l'utilisation de son test d'Occasion de concurrence fructueuse (ECO) pour les membres de l'OMC. (Le test ECO reste en vigueur pour ceux qui ne font pas partie de l'OMC). Ce test a été introduit en 1995 et consistait à obliger les transporteurs étrangers qui voulaient offrir des services internationaux fondés sur les installations et des lignes commutées ou privées revendues à des clients américains à démontrer que leur marché local était ouvert aux sociétés de télécommunications américaines. Seules la Grande-Bretagne, la Suède et la Nouvelle-Zélande avaient réussi le test en 1997.[68] Le Foreign Participation Order (Décret de participation étrangère) adopté en 1997 stipule que le test ECO ne doit pas être appliqué aux candidats originaires de pays membres de l'OMC.[69] De plus, le décret élimine les exigences de l'ECO pour les candidats étrangers qui désirent dépasser le jalon de 25 p. 100 de propriété étrangère pour les licences sans fil ou recevoir des licences d'atterrissage de câble sous-marin.

Au lieu du test ECO, la FCC a adopté des normes d'entrée ouverte jumelées à des garanties réglementaires pour empêcher la dominance du marché étranger sur le marché américain. La

---

67 La co-implantation permet aux concurrents de situer leur propre matériel de transmission dans les bureaux de l'exploitant de central urbain.

68 « FCC to open phone market to foreigners », The New York Times, 25 novembre 1997.

69 FCC, Report and Order in the matter of Rules and Policies on Foreign Participation in the U.S. Telecommunications Market, registre IB n° 97-142, 25 novembre 1997.

FCC a expliqué que sa préoccupation principale était que les sociétés de télécommunications étrangères puissent exercer une dominance dans un marché d'intrants, c.-à-d. l'extrémité étrangère d'une route internationale américaine. La FCC définit généralement la dominance du marché comme la capacité d'une entreprise de hausser les prix par la restriction de sa sortie de services. On peut le faire de deux manières. « Premièrement, un transporteur peut pouvoir hausser les prix de son service en réduisant ses sorties de ce service. Deuxièmement, un transporteur peut être en mesure de hausser les prix en élevant les coûts pour ses rivaux ou en réduisant leur sortie grâce au contrôle exercé sur un intrant nécessaire à la prestation d'un service ».[70] La nécessité pour les transporteurs locaux d'utiliser le réseau de transporteurs étrangers pour acheminer leurs appels internationaux représente un exemple du deuxième type de risque anticoncurrentiel.

En ce qui concerne les télécommunications internationales, la FCC croyait qu'il ne suffisait pas de se fier aux lois antitrust pour empêcher des risques anticoncurrentiels et elle a, par conséquent, adopté diverses mesures pour garantir la concurrence et la protection des consommateurs. La première garantie consiste à conserver, bien que dans une moindre mesure, la règle « Aucune concession particulière ». Ce règlement interdit à tous les transporteurs américains de conclure des ententes exclusives avec tout transporteur étranger. Le Décret sur la participation étrangère ramène cette règle aux dimensions d'ententes exclusives avec des transporteurs étrangers qui détiennent la dominance du marché à l'extrémité étrangère d'une route internationale américaine. La dominance du marché est définie comme le fait de détenir une part du marché égale ou supérieure à 50 p. 100 dans le marché concerné.

Le Décret de participation étrangère sur le marché américain des télécommunications stipule aussi une série de conditions additionnelles qui ne s'appliquent qu'aux « **transporteurs affiliés** », définis comme des transporteurs américains et étrangers qui ont une affiliation de propriété importante (propriété à plus de 25 p. 100). La première garantie a été présentée dans un décret précédent, le Benchmarks Order (Décret des jalons), dans lequel la FCC a décidé qu'un transporteur affilié devrait être autorisé à assurer des services commutés fondés sur les installations ou des lignes privées à sa filiale seulement si les jalons établis par la FCC comme taux de règlement sont respectés.

Les taux de règlement sont les taux à la minute payés par un transporteur local à un transporteur étranger pour acheminer un appel international. En 1997, la FCC a publié le Benchmarks Order qui établit unilatéralement des normes pour les taux de règlement payés par les transporteurs américains.[71] Elle soutient que les taux de règlements étaient gonflés artificiellement et que cela créait une situation très problématique aux États-Unis.

---

70 Ibid., p.60.

71 FCC, Report and Order in the Matter of International Settlement Rates, registre IB n° 96.261, 17 août 1997

> « Parce que les taux [des services internationaux] aux États-Unis sont inférieurs à ceux de nombreux pays, une quantité importante du trafic mondial est acheminé à travers les États-Unis. Le système traditionnel de taux de règlement tient pour acquis que l'emplacement physique d'un client détermine son lieu d'origine pour un appel international et que le transporteur du pays d'origine verse un taux de règlement au transporteur du pays d'arrivée de l'appel. Toutefois, des innovations du service comme le rappel permettent aux clients de changer de pays d'origine. Il s'ensuit que beaucoup plus d'appels proviennent, aux fins de règlement, de pays comme les États-Unis [..] En partie suite à des modes d'acheminement du trafic, le déficit de règlement des États-Unis continue à croître rapidement. »[72]

Par conséquent, la FCC a, unilatéralement, défini des taux de règlements plus bas et utilise ces nouveaux taux comme condition d'autorisation. Si un transporteur autorisé aux États-Unis veut établir des services de télécommunications avec un transporteur étranger affilié, il ne peut s'entendre à un niveau supérieur au taux jalon pour en recevoir l'autorisation. Cette garantie vise à réduire le risque d'une guerre des prix nuisible, c'est-à-dire fixer le prix du service en bas de son prix coûtant quand on le fournit à sa filiale. Cette condition ne s'applique pas au service de revente.

Certains membres de l'OMC ont critiqué la condition des jalons comme venant à l'encontre de l'AGCS. Dans leurs commentaires aux audiences de la FCC, certains ont soutenu qu'ils constituent une restriction préalable à l'entrée et un obstacle à l'entrée sur le marché américain (accès au marché). D'autres soutiennent que cela viole le principe du traitement national parce que dirigé vers les transporteurs étrangers.[73]

Un deuxième ensemble de garanties s'applique aux transporteurs affiliés et sont définis dans le décret sur la participation étrangère (Order on Foreign Participation) de 1997. La FCC a modifié les garanties en matière de concurrence qui s'appliquent aux transporteurs américains classés comme dominants suite à leur affiliation avec un transporteur étranger qui détient la dominance du marché dans un marché concerné. Ces nouvelles règles « remplacent l'exigence de dépôt des tarifs quatorze jours à l'avance par un avis d'un jour et accordent à ces dépôts de tarifs une présomption de légalité, éliminent l'exigence d'enlèvement précédent des additions et interruptions de circuits, imposent une forme limitée de séparation structurelle entre un transporteur américain et sa filiale étrangère et maintiennent l'exigence trimestrielle de déclaration du trafic et des revenus (p.100, décret FCC 97-398). Les autres exigences de déclaration portent sur le maintien des services fournis par les affiliés étrangers et l'état des circuits. Dans son préavis de décision, la FCC avait proposé l'interdiction des ententes exclusives concernant la commercialisation mixte, l'incitation des clients et l'utilisation des renseignements sur les clients de marchés étrangers. Toutefois, la Commission a finalement rejeté cette idée.

---

72 Ibid., p.7.

73 Ibid., p.80-81.

UE : La Commission et les États membres

Quand le Parlement européen et le Conseil de l'Europe adoptent une directive proposée par la Commission, le gouvernement de chaque état membre doit transposer la directive européenne en loi nationale. La Commission européenne surveille étroitement le processus de transposition. Les états membres doivent aviser la Commission des mesures prises pour exécuter les directives de l'UE et si la Commission juge que la transposition est déficiente (ou si la transposition ne se fait pas), la Commission peut prendre des procédures d'infraction. Des réunions bilatérales avec des représentants des états membres sont aussi organisées pour examiner l'avancement des progrès dans la transposition et la conformité aux mesures adoptées concernant la libéralisation et la réglementation de l'industrie des télécommunications. La Commission a, de fait, publié quatre rapports qui présentaient les résultats de ses enquêtes.[74]Cette supervision et la mise en application des pratiques des états membres par la Commission ne garantissent peut-être pas la conformité, mais elles fournissent au moins une information transparente sur le degré de mise en application. De plus, la Commission s'active pour faire en sorte que des efforts soient consentis pour corriger les situations erronées.

UE : Garanties en matière de concurrence

L'autorité légale du DGIV d'appliquer les règles antitrust est fondée sur les articles 85, 86 et 90 du Traité de la Communauté européenne. L'article 85 interdit les ententes, les décisions ou les pratiques concertées industrielles qui visent à limiter ou à perturber la concurrence à l'intérieur du marché de l'UE. L'article 86 interdit les abus en « assumant une position de dominance » au sein du marché commun. Alors que ces clauses visent les sociétés privées, l'article 90 porte sur les sociétés publiques des états membres ou les sociétés à qui les États accordent des droits exclusifs ou particuliers. Ces règles de concurrence s'appliquent à ces entreprises, tant que leur mise en application demande n'empêchent pas ces organismes d'accomplir leur rôle et leur mission.

En 1991, le Directorat général de la concurrence a publié des lignes directrices qui portaient sur l'application des règles de concurrence dans le secteur des télécommunications.[75] Ces lignes directrices confirment que les articles 85 et 86 s'appliquent aux fournisseurs européens de télécommunications, bien que bon nombre d'entre eux soient propriétés des États, ou fassent partie de l'administration publique et représentent leurs états membres dans les organismes internationaux. Comme les règles antitrust s'appliquent à elles, la Commission peut contester les accords ou les pratiques concertées si elles limitent la concurrence dans le secteur des télécommunications. De même, si les fournisseurs importants, c.-à-d. les organismes qui détenaient auparavant un monopole

---

74 Le plus récent est : Communication de la Commission à l'intention du Conseil, du Parlement, du Comité économique et social et du Comité des Régions : Quatrième Rapport sur la mise en oeuvre de l'ensemble des réglementations de télécommunications, octobre 1998.

75 Lignes directrices relatives à la mise en application des règles de concurrence de la CEE dans le secteur des télécommunications, (92/C233/02), OJ C233, 06.09.1991.

sur la prestation de services de télécommunications abusent de leur position dominante, la Commission peut les poursuivre devant la Cour européenne de justice. Les abus possibles dont la liste se trouve dans le document de 1991 sont les restrictions à l'accès et à l'utilisation, la prestation discriminatoire du service (concernant le prix et la qualité du service) et l'interfinancement. En mars 1998, la Commission a adopté des lignes directrices complémentaires pour tenir compte de la nécessité de clarifier les rapports entre les ententes d'accessibilité et la loi sur la concurrence.

UE : Interconnexion

La directive de l'UE renferme l'obligation pour le fournisseur de télécommunications en place de négocier des ententes d'interconnexion quand de nouveaux intervenants en font la demande (article 4). Toutefois, les organismes de réglementation nationaux ont le droit de limiter temporairement cette obligation de négocier s'il existe d'autres possibilités que l'interconnexion demandée et si la demande d'interconnexion « n'est pas appropriée en fonction des ressources disponibles ». Les fournisseurs dont la puissance sur le marché est importante (+25%) doivent répondre « à toutes les demandes raisonnables d'accès au réseau, y compris l'accès à des points autres que les points d'arrivée du réseau offerts à la majorité des utilisateurs finaux (paragraphe 4.2). » Cette directive est semblable au DR car elle précise que les frais d'interconnexion doivent être suffisamment dégroupés pour que le candidat n'ait pas à payer des éléments de réseau dont il ne veut pas (paragraphe 7.4).

Comme le demande le DR, la directive prévoit que les conditions d'interconnexion doivent être non discriminatoires et transparentes (article 6). Les organismes chargés du réseau de télécommunications doivent « appliquer des condition semblables, dans des circonstances semblables, à des organismes interconnectés [...] et fournir des installations d'interconnexion et de l'information aux autres aux même conditions et de la même qualité que ce qu'ils fournissent pour leur propre service ou celui de leurs filiales ou partenaires. » Tous les renseignements et les spécifications techniques nécessaires doivent être rendus publics et les ententes d'interconnexion inspectées par l'organisme de réglementation du pays. Les frais d'interconnexion doivent aussi satisfaire à une liste d'exigences (article 7) :

- être non discriminatoires et axés sur les coûts (le fournisseur de l'interconnexion doit prouver que les frais dérivent des coûts réels)
- *être publiés dans une offre d'interconnexion de référence* qui décrit les tarifs d'interconnexion pour les diverses composantes (demander des tarifs différents à des organismes différents doit être justifié devant l'organisme de réglementation national (ORN) et ne pas « nuire à la concurrence ». L'ORN est aussi chargé de faire en sorte que l'offre d'interconnexion de référence est publiée)
- utiliser des systèmes de comptabilisation des coûts adéquats (l'ORN doit faire en sorte que les renseignements de comptabilisation des coûts donnés par les fournisseurs décrivent les normes de coûts utilisées, les éléments de coûts inclus dans les tarifs d'interconnexion, le degré et les méthodes d'attribution des coûts et les conventions comptables utilisées, voir l'Annexe 5).

La directive définit aussi les principes généraux que l'ORN doit suivre dans l'exercice de ses responsabilités d'interconnexion. L'organisme de réglementation est responsable du règlement des différends quand les parties à une interconnexion ne peuvent s'entendre (paragraphe 9.5). La directive recommande que l'ORN adopte les règles ex ante en ce qui concerne :

- la procédure de règlement des différends
- la publication des ententes d'interconnexion
- la fourniture de l'accès égal et de la transférabilité des numéros
- le maintien des « exigences essentielles » (fonctionnement du réseau en cas de désastre, maintien de l'intégrité et de l'interopérabilité du réseau, protection des données, voir l'article 10)
- le partage des installations, la co-implantation
- l'attribution et l'utilisation des numéros de téléphone
- les obligations de service universel.

La directive encourage aussi l'inclusion d'autres éléments comme les normes techniques, l'emplacement des points d'interconnexion, la durée et les renégociations des ententes et l'accès égal aux ententes d'interconnexion (voir Annexe 7, partie 2).

UE : Service universel

Dans sa directive sur la pleine concurrence (96/19/CE), l'UE exige que si un État membre crée un plan national de partage des coûts du service universel, il ne doit mettre en application que les engagements qui prévoient des réseaux publics de télécommunications et doit attribuer le fardeau à chaque fournisseur selon des critères d'objectivité et de non-discrimination et en respectant le principe de la proportionnalité (alinéa 4.c). En outre, les États membres doivent présenter leur plan de service universel à la Commission pour garantir sa compatibilité avec la loi européenne.

La directive sur l'interconnexion traite de la question du service universel dans des termes plus précis (article 5). Les obligations de service universel représentent un fardeau injuste pour un fournisseur. Les mécanismes utilisés pour partager les coûts doivent respecter certains critères, en plus des principes généraux de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité.

- Les contributions peuvent être fondées soit sur un mécanisme établi spécifiquement pour le service universel et géré par un organisme indépendant ou prendre la forme de frais supplémentaires ajoutés aux frais d'interconnexion.
- Le calcul des coûts (le cas échéant) des obligations de service universel doit être vérifié et approuvé par l'organisme de réglementation national.
- L'organisme de réglementation national doit s'assurer qu'un rapport annuel est publié et qu'il contient le coût calculé des obligations de service universel et définit les contributions faites par toutes les parties.